Persécutés au pays, déboutés en France

RAPPORT SUR LES FAILLES DE NOTRE PROCÉDURE D'ASILE

CENTRE PRIMO LEVI
VIVRE APRÈS LA TORTURE



LE CENTRE PRIMO LEVI

Créé en 1995 avec le soutien de Médecins du Monde, d'Amnesty International France et de l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (Acat), le CENTRE PRIMO LEVI est le principal centre de soins en France consacré aux personnes réfugiées ayant été victimes de la torture et de la violence politique. Il offre ainsi chaque année à quelques 400 personnes réfugiées (hommes, femmes et enfants) une prise en charge psycho-médicale et, si nécessaire, un accompagnement socio-juridique. Les patients non francophones sont suivis avec un interprète professionnel. Pour faire face plus largement aux besoins, les membres de l'équipe clinique dispensent des formations pour les professionnels extérieurs en lien avec ce public (soignants, éducateurs, intervenants sociaux, interprètes, etc.), en France et à l'étranger. Enfin, l'association mène des actions de sensibilisation en direction du grand public et des décideurs publics en faveur de l'accueil et de la prise en charge des personnes fuyant la violence politique.

Persécutés au pays, déboutés en France

RAPPORT SUR LES FAILLES DE NOTRE PROCÉDURE D'ASILE

… / « le récit s'est révélé impersonnel et particulièrement désincarné » / « ses allégations furent invariablement nébuleuses » / « les témoignages apparaissent rédigés pour les besoins de la demande » / « le requérant ne présente aucun élément sérieux » / « ne fournit aucune explication circonstanciée » / « ne permet pas d'établir de lien susceptible d'exister » / « n'augmentent pas de manière significative la probabilité qu'il justifie des conditions requises pour prétendre à une protection » / « absence de tout développement sérieux et pertinent » / « circonstances exposées de manière approximative et impersonnelle » / …

EXTRAITS DE NOTIFICATIONS DE REFUS DE DEMANDES D'ASILE DE PATIENTS DU CENTRE DE SOINS PRIMO LEVI

L'essentiel du RAPPORT **Persécutés** au pays, **déboutés** en France

CENTRE PRIMO LEVI

Parmi les quelques 40 000 personnes qui sont chaque année déboutées du droit d'asile en France, certaines ont subi des actes de torture ou d'autres formes de violence politique.
Au CENTRE PRIMO LEVI qui accueille et soigne spécifiquement ces personnes,
+ DE 50 % DES PATIENTS suivis en 2015 ont été déboutés du droit d'asile.
Ce rapport est le fruit d'une enquête auprès de différents acteurs de terrain.
Celle-ci a confirmé que les failles de notre procédure d'asile étaient nombreuses.

QUELQUES CHIFFRES

La France est l'un des pays européens où les chances d'obtenir l'asile sont les plus faibles :
EN 2015, ELLE A REJETÉ 67 % DES DEMANDES, CONTRE 47% EN MOYENNE EN EUROPE. C'est le **25ÈME** pays en termes de taux d'octroi.
La France est pourtant loin d'être « submergée » de demandes :
en 2015, sur **24,5 MILLIONS DE PERSONNES** contraintes à fuir leur pays à travers le monde, **1,26 MILLIONS** ont déposé une demande d'asile en Europe dont **74 468** en France. | [1]

LES FAILLES DE NOTRE PROCÉDURE D'ASILE

Un manque de prise en compte des **troubles de mémoire** et autres effets du psychotraumatisme qui peuvent fausser le jugement. • Des **procédures inadaptées** aux personnes victimes de la torture et de la violence politique. • Des **interprètes** pas toujours à la hauteur. • Des **avocats** pas toujours consciencieux. • Et de façon générale, **un esprit de suspicion** qui consiste à « débusquer le mensonge » dans une procédure où tout ne peut pourtant pas être prouvé (les tortionnaires ne laissent pas de certificat…).

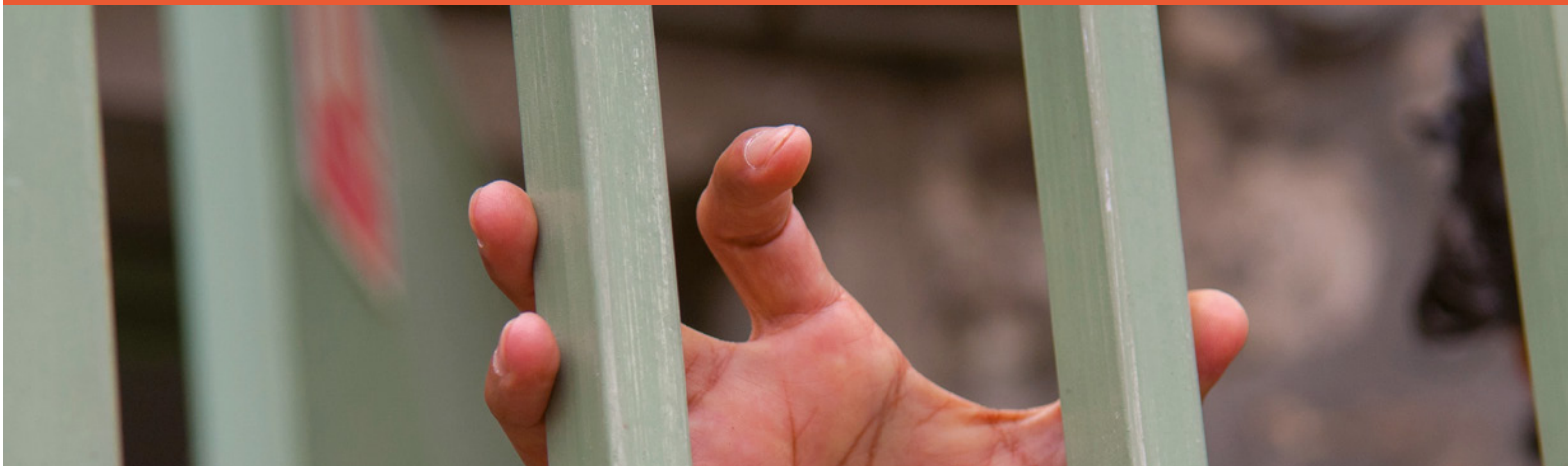
LES IMPACTS

Refuser l'asile à une personne qui a subi des persécutions, c'est…
• **Nier** son vécu • **Donner raison** aux tortionnaires qui ont voulu la faire taire • **Prolonger l'impunité** dont elle a été victime • **Raviver** ses traumatismes • **La mettre au ban** de la société.

L'Etat français RENFORCE ACTUELLEMENT SA POLITIQUE D'EXPULSION des personnes déboutées du droit d'asile sans considération des RISQUES DE PERSÉCUTION qu'elles encourent dans leur pays.

| [1] Sources : Eurostat, UNHCR et Ministère de l'Intérieur






COUR NATIONALE DU
DROIT D'ASILE
Secrétariat Général
35 rue Cuvier
93558 Montreuil Cedex
Tél : 01 48 18 40 00
Recours FAX : 01 48 18 44 20
Mémoires, pièces, courriers FAX : 01 48 18 44 30

Sommaire

Préface

LE DROIT D'ASILE EST LE MIROIR DE LA CITOYENNETÉ

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 – qui est la référence internationale du droit d'asile – considère que la qualité de « réfugié » doit être reconnue à toute personne « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ». L'appréciation de ces critères conduisant à une décision rendue « au nom du Peuple français » doit donc se faire selon deux dimensions, l'une subjective (*« craignant »*), l'autre objective (*« avec raison »*) et tous les acteurs du processus conduisant à la décision ont vocation à donner leur avis. C'est donc à bon droit que ce rapport du CENTRE PRIMO LEVI apporte sa contribution à l'approfondissement d'une question difficile.

La nécessaire conjonction des efforts des intervenants doit prendre en compte leurs différences d'approches : le temps du praticien médical n'est pas celui du fonctionnaire et du juge, la qualification de la persécution peut différer entre eux, le moment de leur diagnostic et leur poids dans la décision finale ne sont pas les mêmes, et pourtant nul ne peut contester que leur coopération soit nécessaire au rendu d'une bonne justice, au devoir d'hospitalité, au respect de la personne du citoyen venu d'ailleurs qui demande protection au citoyen d'ici, lui-même interpelé par cette rencontre avec l'étranger en souffrance. Le droit d'asile est le miroir de la citoyenneté.

S'il a pleine compétence pour apprécier l'état physique et psychique du demandeur d'asile, du réfugié ou du débouté, le médecin ne peut s'engager qu'avec prudence dans l'appréciation des faits invoqués et des règles de droit. De son côté, le juge ne peut prétendre rendre correctement la justice s'il considère que, parce qu'il est investi d'une parcelle de souveraineté nationale, son jugement ne souffre pas la critique. Il n'a pas à exiger la preuve de la persécution car aucun texte n'institue cette obligation. Le droit, si important qu'il soit, n'est qu'un instrument au service de la justice et ne saurait dispenser le juge de s'interroger sur sa responsabilité personnelle de citoyen, déterminé par son éducation, sa philosophie, ses engagements. Enfin, il doit refuser de se comporter en « débusqueur de mensonges » face aux inévitables contradictions que l'on rencontre dans tous les dossiers. Il ne doit pas être en repos constatant que, même dans les cas les plus bienveillants, le juge crée aujourd'hui plus de clandestins qu'il ne reconnaît de réfugiés.

Il revient enfin à tous les intervenants dans la procédure de s'interroger sur un droit qui a beaucoup dérivé depuis sa mise en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, d'une vocation à la protection du migrant vers des dispositions de plus en plus marquées par des motifs de sécurité, de contrôle des flux, quand ce n'est pas de refoulement. D'où le grand intérêt qu'il convient d'accorder aux recommandations de ce rapport comme base commune de réflexion et de proposition. ■

Anicet Le Pors
Ancien Ministre,
Conseiller d'État honoraire,
Ancien président des formations de jugement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA),
Membre du Comité de soutien
du CENTRE PRIMO LEVI

Introduction

Le nombre de personnes « déboutées » du droit d'asile augmente chaque année, même s'il a proportionnellement diminué très légèrement ces dernières années avec l'évolution de la demande. En 2015, sur 62 000 décisions prises, plus de 42 000 personnes – originaires de République démocratique du Congo, du Kosovo ou encore de Russie – ont essuyé un rejet [1]. Pour elles, le long parcours du combattant que constitue la procédure d'asile s'est achevé sur ces quelques mots reçus par courrier postal : *« manque de vraisemblance », « défaut de caractère vivant », « évasif » ou encore « ne donne pas le sentiment de la réalité vécue ».*

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés a vu le jour aux lendemains de la Deuxième Guerre Mondiale, définissant pour la première fois les contours du droit d'asile. De l'image du réfugié de guerre venu chercher protection, un glissement s'est progressivement effectué jusqu'à voir apparaître un mythe du « réfugié menteur » ou du « migrant économique déguisé ».

Depuis quelques années, ce glissement a amené les déboutés du droit d'asile à être pointés du doigt comme étant à la fois la cause et la solution des dysfonctionnements du système d'asile : ils *« engorgent le dispositif »* alors qu'*« ils n'ont pas vocation à rester ».* Le taux de rejet serait la preuve que les demandeurs d'asile sont en majorité des usurpateurs. Sous l'influence de ces discours, les rapports et les réformes récents tendent finalement à ne les appréhender que sous l'angle de l'exclusion.

+ DE 50 % DES PATIENTS suivis en 2015 ont été déboutés du droit d'asile

Dès sa création en 1995, le CENTRE PRIMO LEVI s'est donné pour mission non seulement de soigner les traumatismes physiques et psychiques des personnes réfugiées en France, mais aussi de témoigner des effets de la violence politique. Les personnes qui y sont soignées ont été persécutées, emprisonnées arbitrairement, harcelées, torturées, violées, humiliées par des représentants d'un Etat (policiers, soldats...), ou sans en recevoir la protection. Elles ont vu des gens tués sous leurs yeux, parfois des proches. Elles n'ont pas eu d'autre choix que de fuir, laissant derrière elles tout ce qu'elles avaient (maison, métier, communauté, amis, parfois même enfants ou parents).

Pourtant, **plus de la moitié d'entre elles ont été déboutées du droit d'asile en France** [2] avec des conséquences dramatiques aussi bien sur leur état de santé et leurs conditions de vie que sur leur espoir de retrouver une vie normale.

Les chiffres des autres associations qui reçoivent des victimes de torture, structures de soins ou autres, sont tout aussi éloquents : en 2014, le Comede (Comité pour la santé des exilés), par exemple, a suivi 340 personnes déboutées du droit d'asile, dont 71% avaient subi des violences et 23% des actes de torture.

Comment expliquer que de telles personnes puissent ne pas obtenir de protection internationale ?

L'enjeu de cette question est de taille, car s'ils sont quelques centaines à être repérés par ces associations, combien sont-ils en tout à passer à travers les mailles du filet de protection de la procédure d'asile et à tomber dans les statistiques des « déboutés », dont le nombre grandissant inspire la méfiance, au point de mettre en péril l'institution même de l'asile ?

Quel parcours suit-on avant d'être débouté ? Quelles sont les failles de la procédure qui peuvent expliquer que des personnes ayant été victimes de la torture et d'autres formes de violence politique se fassent débouter et menacer d'expulsion ? Quels sont les impacts sur leur état de santé psychique et physique, et quelles sont les perspectives qu'il leur reste une fois que leurs droits et leurs espoirs ont été quasiment réduits à néant, et qu'ils ne peuvent pour autant pas rentrer dans leur pays sans risquer leur vie ? Telles sont les questions auxquelles le CENTRE PRIMO LEVI propose de répondre à travers ce rapport, pour tenter de dissiper les préjugés et de lever le voile sur ces personnes prises dans une impasse dramatique. ■

[1] En 2015, sur 62 057 décisions prises (somme des accords et des rejets définitifs), 42 551 demandes ont été rejetées. Source Ministère de l'Intérieur, août 2016.

[2] Sur les 260 patients adultes soignés entre le 30 juin 2015 et le 30 juin 2016, 137 (soit 53%) ont été déboutés (recours CNDA compris), dont certains ont pu par la suite obtenir une protection sur réexamen ou une régularisation.

L'HISTOIRE DE...

Dans leur village au Sri Lanka, le père et l'oncle de Meyyan [3] *militaient pour les droits de leur peuple, les Tamouls. C'est à la suite de leur participation à des manifestations que son cousin est tué et que Meyyan est arrêté. Il passe cinq jours en prison, où il est torturé à plusieurs reprises. Il est finalement libéré sous la pression des responsables du village. Il décide alors de fuir le pays.*
Au terme de trois mois de voyage, principalement en bus ou caché à l'arrière de camions de transport, Meyyan est arrivé en France en 2013, à l'âge de 22 ans. Il a pu rapidement déposer un dossier de demande d'asile. A propos de l'entretien avec l'officier de l'Ofpra [4]*, il racontera plus tard : « Il ne m'a pas vraiment posé de questions sur mon histoire, seulement sur mon voyage. Je n'ai pas pu dire ce que je voulais dire ».*
Il a formulé un recours avec l'aide d'un avocat, sans succès.
Depuis, il a appris que son père a été arrêté à nouveau et emprisonné à Colombo tandis que son frère et sa sœur ont disparu de la circulation.
Il a voulu contacter des ONG mais il n'a pas poursuivi ses démarches de peur de représailles contre sa famille, même s'il n'a eu aucune autre nouvelle d'elle. Il a pourtant besoin de nouveaux éléments pour demander un réexamen de son dossier : « Je lis les journaux, j'essaie de voir s'il y a des nouvelles de ma famille, de mon père et de ma sœur. S'il y a des choses qui peuvent être intéressantes pour moi, je les mets de côté. »
Entre temps, Meyyan a été orienté vers le centre de soins Primo Levi. Cela faisait un an qu'il n'avait pas vu de médecin. Quand on lui demandait comment allait sa santé, il répondait : « Je n'ai pas de contact avec ma mère, mon père a disparu en prison, et je ne sais pas ce que sont devenus ma sœur et mon frère. Alors, à force de penser, penser, penser à ma situation, je ne fais plus rien de la journée. Quand je lis le journal, que je vois qu'ils ont trouvé un corps sans tête, je me demande si c'est mon frère. J'ai de gros problèmes de sommeil. Comme je pense, ça travaille dans ma tête, je reste là à penser jusqu'à une heure du matin. Je demande à la personne qui m'héberge des cachets pour dormir. Quand je prends le métro ou le bus, je descends n'importe où, et finalement je ne sais même pas pourquoi je suis sorti de chez moi. Quand je suis vraiment très tendu, je ne sais pas quoi faire du tout et je cogne contre les murs pour diminuer mes angoisses. Je ne sais pas quoi faire. Je cogne, quelque part, et cette sensation diminue cette angoisse. Ça me fait peur. Je n'en parle pas à tout le monde mais je peux en parler à mon hébergeant et ses amis. Ils me consolent et sur le moment, ça me fait du bien. Et puis une fois qu'ils sont repartis, ça recommence. »
Il a fait un premier puis un second réexamen, mais tous ont été rejetés malgré le soutien de la juriste du CENTRE PRIMO LEVI.
Il peut être expulsé à tout moment, alors que sa vie est de toute évidence menacée dans son pays.
Aujourd'hui, pris dans cette impasse juridique, son état de santé stagne. « Des fois, je veux sortir pour prendre l'air, mais j'ai peur à cause de la police, j'ai peur de me faire renvoyer. Alors je ne sors pas. »

[3] Certaines données telles que les noms propres ont été modifiées pour protéger l'anonymat des personnes réfugiées mentionnées dans ce rapport.
[4] Office français de protection des réfugiés et apatrides





NOS RECOMMANDATIONS

Des conditions qui assurent la qualité de l'examen des demandes d'asile :

- **La sensibilisation de tous les officiers de protection et juges aux effets des traumatismes psychiques,** sans que la « vulnérabilité » devienne un outil de tri des demandes d'asile ;

- **Un renforcement du rôle de protection de l'Ofpra et de la CNDA qui doivent disposer de moyens suffisants pour mener à bien leur mission, notamment grâce à :**
  - des temps d'entretien et d'audience plus longs si le demandeur est susceptible de souffrir de traumatismes psychiques,
  - des délais d'instruction suffisants pour garantir la qualité de l'examen ;

- **Un contrôle effectif de la formation des interprètes ;**

- **La suppression de la notion de « pays d'origine sûr » de la législation européenne et française**

- **Pour plus d'indépendance des organes de détermination :** s'agissant de l'Ofpra, un retour à la tutelle du Ministère des Affaires étrangères et une réforme de son statut ainsi que de la composition de son conseil d'administration ;

- **Une prise en compte juste et équitable des certificats médicaux** joints aux dossiers de demande d'asile, sans pour autant en faire une condition d'octroi de l'asile.

— I —

La procédure d'asile :
LES FAILLES QUI GÉNÈRENT DES « FAUX DÉBOUTÉS »

COMMENT EXPLIQUER QUE DANS LES CONDITIONS ACTUELLES DE LA PROCÉDURE D'ASILE, CEUX QUI ONT LE PLUS SOUFFERT SOIENT SOUVENT LES MOINS À MÊME DE CONVAINCRE DU BIEN-FONDÉ DE LEUR DEMANDE DE PROTECTION ?

Deux types de protection

Dans notre pays, il existe deux types de protection :

● Selon l'article premier de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, **le statut de réfugié** s'applique à toute personne « qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité, et qui ne peut – ou du fait de cette crainte, ne veut – se réclamer de la protection de ce pays ».
Une personne reconnue réfugiée se voit octroyer par la préfecture une carte de résident de dix ans renouvelable.

● Introduite par la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile, **la protection subsidiaire** est accordée à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais « pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves suivantes :
- la peine de mort ;
- la torture ou des peines ou traitements inhumains et dégradants ;
- s'agissant d'un civil, une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit armé interne ou international ».

Les personnes qui bénéficient de la protection subsidiaire obtiennent auprès de la préfecture un titre de séjour « vie privée et familiale » d'un an, désormais renouvelable pour deux ans.

La procédure est la même pour ces deux types de protection. C'est à l'Office de protection des réfugiés et apatrides (une autorité administrative sous tutelle du Ministère de l'Intérieur) ou, en cas de rejet, à la Cour nationale du droit d'asile (une juridiction dépendant du Conseil d'Etat) que revient la décision d'octroyer l'une ou l'autre au terme de l'examen de la demande.

Les persécutions subies VS. la crainte de persécutions

Pour obtenir l'une de ces deux protections, c'est la crainte actuelle de persécutions en cas de retour au pays, et non d'éventuelles persécutions antérieures, qui est décisive. La CNDA précise néanmoins que *« si l'exceptionnelle gravité des persécutions antérieurement subies le justifie, le requérant peut obtenir le statut de réfugié alors même que ses craintes ne sont plus fondées »* [1].

Il est évident qu'une personne qui a été torturée a de très forts risques de l'être à nouveau en cas de renvoi dans son pays : les situations de conflit s'apaisent rarement en quelques années, et les données archivées par les régimes dictatoriaux ont un pouvoir de menace inégalable. Le simple fait de demander l'asile dans un autre pays renforce par ailleurs cette menace, puisque les autorités du pays d'origine en ont connaissance en cas de retour de la personne, et que cela peut lui valoir de sérieux ennuis.

L'HISTOIRE DE...

Ali a 19 ans. *Il est tchétchène. Un jour, alors qu'il est en voiture avec sa petite amie, un camion les percute ; elle ne survit pas à l'accident. C'était la fille d'un haut gradé. Menacé par cet homme et ses sbires qui le considèrent comme responsable de cette mort, il doit prendre la fuite. Une fois en France, il rencontre des compatriotes qui l'entraînent dans des activités militantes contre le gouvernement de Kadyrov. Son dossier de demande d'asile est rejeté et quelques mois plus tard, il se fait arrêter pour irrégularité de séjour et renvoyer en Tchétchénie.*
A peine sorti de l'avion, il est embarqué par la police, direction la prison. Les tortionnaires ont trouvé sur les réseaux sociaux des photos de lui avec ses amis opposants au pouvoir. Pendant plus de deux mois, il sera quotidiennement torturé, violé, humilié, menacé de mort.

La réforme de l'asile du 29 juillet 2015 est revenue à juste titre sur le sujet des persécutions antérieures : *« Le fait que le demandeur a déjà fait l'objet de persécutions ou d'atteintes graves ou de menaces directes de telles persécutions ou atteintes constitue un indice sérieux du caractère fondé des craintes du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe des éléments précis et circonstanciés qui permettent de penser que ces persécutions ou ces atteintes graves ne se reproduiront pas »* (art. L. 723-4).

[1] *Lexique du contentieux du droit d'asile* disponible sur le site de la CNDA.
Voir sur ce point la Convention de Genève relative au statut de réfugié, article 1er, C, 5

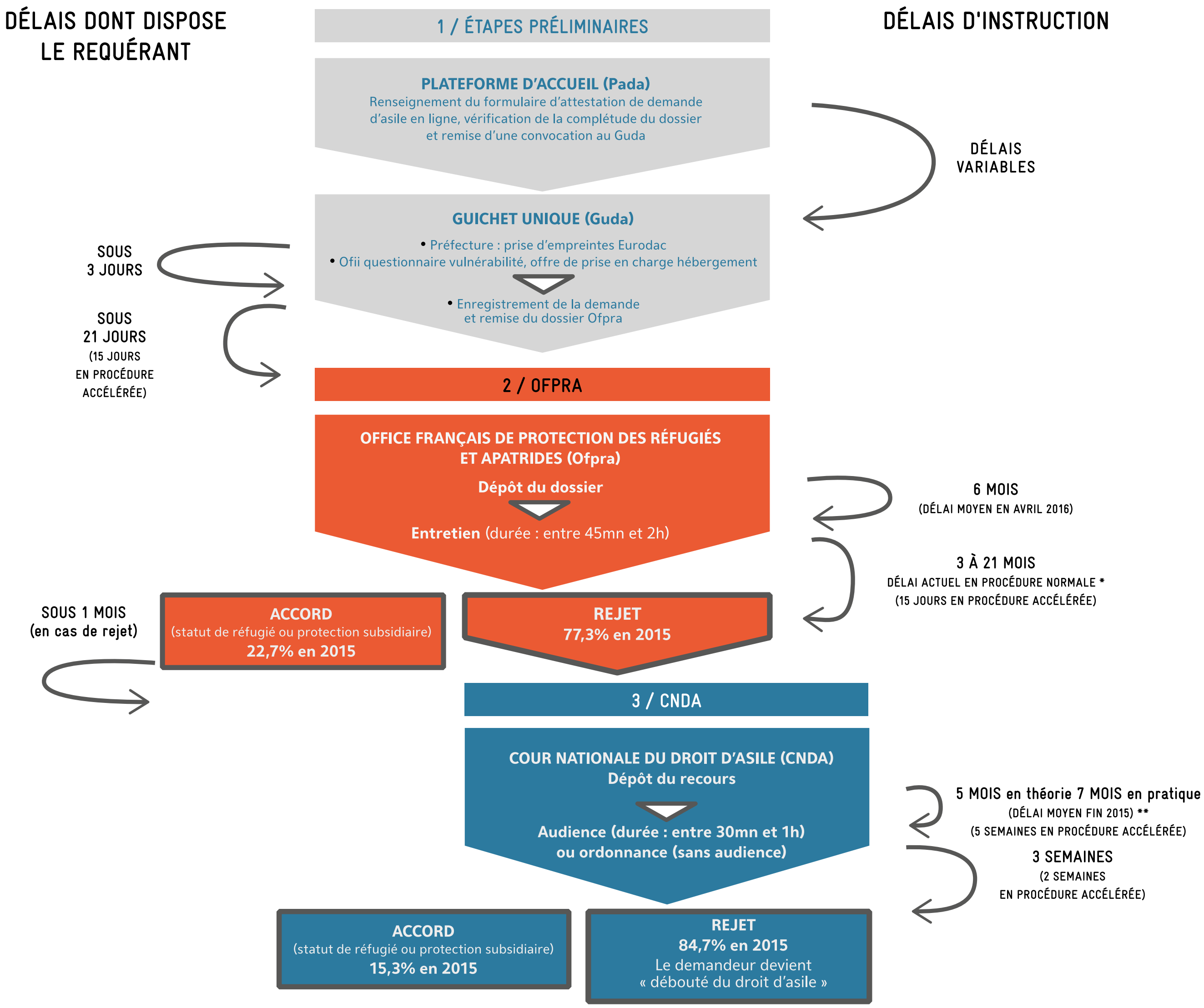
Néanmoins, de nombreuses personnes ayant subi des actes de torture continuent de se voir refuser l'asile.
Quelles sont donc les failles de la procédure d'asile qui peuvent expliquer que de telles personnes puissent passer à travers les mailles du filet de protection ?

Un parcours du combattant administratif

Cette procédure est longue et pénible, et nombreuses sont les « embûches » pour qui ne parle pas français, n'a ni contacts ni repères dans cet environnement bureaucratique, et a fortiori pour qui souffre de psychotraumatismes graves. La réforme du 29 juillet 2015, censée simplifier les étapes, a d'ailleurs eu l'effet inverse en imposant notamment une démarche supplémentaire en début de parcours (la plateforme d'accueil, voir schéma ci-dessous). Dans ce dédale administratif où les délais sont courts et où la tolérance est limitée, un accompagnement par une association ou par l'éventuel centre d'accueil peut se révéler précieux : concernant les demandeurs d'asile hébergés en Cada [2], le taux d'obtention d'une protection (recours CNDA compris) se situe entre 40 et 50%, contre 31% pour l'ensemble des demandeurs [3]. Mais faute de places dans ces structures, la plupart doivent se débrouiller seuls.

[2] Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
[3] Chiffres 2015

ETAPES ET DÉLAIS DE LA PROCÉDURE D'ASILE



Réalisation des graphiques : CENTRE PRIMO LEVI

* Source : Guide des procédures à l'Ofpra 2015
** Source : Rapport d'activité 2015 de la CNDA

1)
UNE EXIGENCE DE « CRÉDIBILITÉ » INCOMPATIBLE AVEC LA RÉALITÉ PSYCHIQUE DE LA PLUPART DES VICTIMES DE TORTURE

La Convention de Genève de 1951 relative au statut de réfugié, dont les termes peuvent se prêter à diverses interprétations, ne comporte malheureusement aucune disposition relative à la procédure de détermination de la qualité de réfugié | [4].
Telle qu'elle existe en France, la procédure d'asile exige que le demandeur fasse preuve d'une « crainte fondée » de persécution en cas de retour dans son pays d'origine. Dans la mesure où les éléments de preuve sont souvent très difficiles à réunir, tout repose sur la « crédibilité » du demandeur : son récit est-il convaincant ? les documents qu'il met en avant sont-ils fiables et étayent-ils les faits invoqués ?
En soi, le contexte et l'enjeu d'un tel entretien sont déjà fortement déstabilisants pour les personnes qui sollicitent l'asile : souvent arrivées en France au terme d'un parcours d'exil long et chaotique, elles sont dans une situation de précarité, d'isolement et de perte de repères extrêmes. Epuisées, angoissées, elles peuvent facilement perdre leurs moyens.
Le cas des demandeurs d'asile souffrant de traumatismes psychiques liés à des tortures ou autres formes de violences politiques est particulièrement compliqué, car certains effets fréquents de ces traumatismes sont proprement incompatibles avec l'exigence de crédibilité.

Les effets du psychotraumatisme qui peuvent fausser le jugement

Parmi les symptômes et les effets qu'elle constate depuis 11 ans chez ses patients du CENTRE PRIMO LEVI, la psychologue Beatrice Patsalides Hofmann en compte principalement trois qui peuvent avoir une incidence sur la demande d'asile :

● *« La procédure d'asile exige du demandeur un récit cohérent, chronologique et vérifiable d'***actes de torture dont le but principal était, précisément, de détruire la cohésion et la logique de l'existence et de ne pas en laisser de traces.** *Toute contradiction de fait dans le récit, toute omission de dates, de lieux et d'autres éléments déterminants, toute imprécision concernant les détails des sévices subis est interprétée par l'officier de protection [à l'Ofpra] ou le juge [à la CNDA] comme indication de mensonge, et mènera finalement au rejet de la demande de protection ;*

| [4] Le HCR a publié un *Guide des procédures* pour apporter quelques précisions au texte de la Convention. Il serait d'ailleurs souhaitable que ce guide soit davantage suivi dans le cadre de la procédure d'asile française. La directive européenne « Qualification », transposée en droit français en 2015, apporte aussi quelques éléments.

L'HISTOIRE DE...

***Mme B** était atteinte de graves troubles de la mémoire.*
« La première fois qu'elle m'a parlé de ses enfants, ***se souvient Omar Guerrero, psychologue clinicien au*** CENTRE PRIMO LEVI, *elle m'a dit le prénom du premier, puis du deuxième. Mais au troisième, elle s'est arrêtée, incapable de s'en souvenir. Comme ça ne lui revenait pas, je l'ai rassurée et lui ai demandé le prénom du suivant. Même blanc. Celui du cinquième, en revanche, lui est venu tout de suite. Elle a fondu en larmes. Quelques semaines et quelques consultations plus tard, je me suis aperçu que les deux enfants dont elle avait oublié les prénoms étaient précisément ceux qui avaient été témoins des violences qu'elle avait subies, cinq ans auparavant. Ça n'était donc pas ce que l'on appelle un « trou de mémoire » mais au contraire une trace de son inconscient. En effaçant leurs prénoms, son inconscient cherchait à protéger ses enfants de l'obscène et ainsi à restaurer l'ordre normal des choses. Cet effet s'est manifesté en consultation, dans un climat de confiance. Mais dans une situation de stress comme à l'Ofpra ou à la CNDA, devant des personnes qui semblent n'avoir en tête que de chercher la faille, ce genre d'effets est décuplé. »*

● *Parmi les effets psychiques de la torture figurent des* ***perturbations de la mémoire*** *qui s'expriment souvent par des manifestations contradictoires, telles que l'amnésie (partielle ou intégrale) ou l'hypermnésie ; une personne traumatisée se trouve ainsi ballottée entre l'intrusion des souvenirs terrifiants (se produisant pendant les cauchemars, ou les reviviscences lorsque la scène traumatique vient se superposer sur une scène du quotidien) et des épisodes de dissociation mentale pendant lesquels elle se perçoit comme dans un film, observatrice étrangère à elle-même, aliénée. Or les exigences de précision, d'exactitude et de cohérence ne font qu'aggraver cette polarité dans la symptomatologie traumatique.*

● *La torture vise à* ***produire l'inimaginable*** *[par une] incroyable démesure de la violation de l'humain afin de rendre folle la victime et de l'exclure pour toujours de la communauté des "hommes respectables". C'est souvent ce qui se produit devant le tribunal. Un patient m'a dit un jour : "Comment faire croire à*

la Commission des recours [5] *que j'étais forcé de manger des parties d'un fœtus arraché au ventre d'une femme exécutée devant moi par un militaire qui, juste avant, lui avait envoyé une balle dans la tête ? Et il me criait dessus : 'Ça, ça, tu vas pas pouvoir le raconter, personne ne va jamais te croire !'." Après délibération, la CRR a jugé que le requérant n'était pas crédible puisque le récit paraissait "incroyable" et dépourvu d'éléments "convaincants".* [6] *»*

Magistrat, président de chambre près la Cour d'appel de Versailles, Serge Portelli a passé près de 10 ans, en Suisse comme en France, à essayer de sensibiliser des officiers de protection à ces sujets. *« Les Etats qui accueillent des demandeurs d'asile, dont certains peuvent avoir été persécutés, déploient les mécanismes ordinaires de la justice et de l'administration. C'est à la personne de faire la preuve qu'elle a été victime de torture. Or – et c'est ce qui est extrêmement difficile à comprendre pour nous magistrats –* ***le psychotraumatisme détruit toutes les règles ordinaires de l'entretien.*** *La vérité est alors presque impossible à déceler, ce qui explique que très peu de victimes soient reconnues comme telles dans la procédure d'asile. »*

L'accompagnement par un tiers : une avancée difficile à mettre en pratique

La principale avancée de la réforme de juillet 2015 est qu'elle permet désormais au demandeur d'être accompagné d'un tiers (un avocat ou un représentant d'une association agréée à ce titre) lors de l'entretien à l'Ofpra. Outre le soutien psychologique que cette tierce personne peut apporter par sa simple présence, il lui est possible de rajouter (en fin d'entretien) certains points qui n'auraient pas été abordés ou d'en éclaircir d'autres.

Cependant, étant donné le coût du recours à un avocat (l'aide juridictionnelle ne s'appliquant pas) et le manque de temps des quelques associations agréées, les dix mois qui se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la réforme ont montré que cette possibilité était en pratique très rarement utilisée.

Les officiers de protection et les juges pas suffisamment sensibilisés aux problématiques psychiques

Indépendamment du regard que portent les « agents de l'asile » sur les personnes qui se présentent à eux, les facteurs psychiques ont jusqu'aujourd'hui été minimisés, voire négligés dans l'examen des demandes et la décision, en dépit des formations organisées à l'Ofpra.

Cela se manifeste dans la façon dont sont menés les entretiens, mais aussi dans le traitement différencié des certificats médicaux : plus encore que les autres, les certificats qui (ne) font état (que) de troubles psychiques semblent bien souvent mis de côté. Toutes les personnes interrogées, qu'elles soient juges, assesseurs ou avocats, reconnaissent qu'il s'agit là d'un véritable problème : un certificat mentionnant des blessures et des cicatrices reconnues comme étant compatibles avec les faits rapportés aura plus de poids qu'un certificat démontrant la présence d'un syndrome post-traumatique, même s'il est établi par un centre de soins spécialisé tel que le CENTRE PRIMO LEVI ou le Comede. Pour Maître Virginie Dusen, avocate au Barreau de Paris, ***« le besoin de preuves objectivables fait que le statut de réfugié est finalement davantage accordé à des 'blessés physiques' qu'à des 'blessés psychologiques' ».***

Les récentes réformes de l'Ofpra

Dans un texte publié dans la revue *Mémoires* N°67, Coralie Capdebosq, chargée de mission Vulnérabilités au sein de l'Ofpra, met en avant les efforts récemment réalisés par l'Office pour s'emparer de ces questions : *« Dès 2013, pour anticiper la transposition de la directive Procédures, l'Ofpra a institué cinq groupes de référents thématiques consacrés aux principales fragilités, dont l'un est dédié à la torture. Les référents « Torture », comme ceux des autres groupes thématiques, sont des officiers de protection instructeurs, chefs de section et représentants des autres services de l'Office, tous volontaires, qui ont pour mission principale de former les agents de l'Office, ainsi que les interprètes, à la thématique dont ils sont experts et de fournir un appui à l'instruction des dossiers concernés : ils rendent des avis consultatifs sur des cas d'espèce, assistent les officiers de protection en entretien, élaborent sous l'égide du Comité d'harmonisation de l'Ofpra des lignes directrices internes sur la doctrine, les procédures, les techniques d'entretien relevant de leur thématique, en lien avec l'information disponible sur les pays d'origine. Ainsi le groupe en charge des questions de torture s'attache-t-il, entre autres, à sensibiliser les officiers de protection aux séquelles psychologiques de la torture susceptibles de se manifester en entretien, dont celles de l'état de stress post-traumatique, à élaborer des modalités d'entretien adaptées à l'audition de victimes de torture, souvent porteuses de séquelles psychiques, dont la construction d'un cadre d'entretien particulièrement sécurisant. »*

« Par ailleurs, il pourra se présenter à son entretien à l'Office accompagné par un avocat ou le représentant d'une

[5] Ancien nom de la CNDA
[6] Beatrice Patsalides Hofmann, « Reflets pervers : la procédure d'asile à travers le prisme de la mémoire traumatique » in *Mémoires* N° 42-43, juin 2008

association habilitée par l'Ofpra eu égard à son objet, selon l'article L.723-6, 8° du Ceseda. Enfin, outre ces modalités qui relèvent de son obligation légale, l'Ofpra a décidé d'instituer une garantie procédurale supplémentaire, dont il apprécie la mise en œuvre au cas par cas, au bénéfice des demandeurs d'asile qui, atteints de troubles psychiques, peuvent désormais être accompagnés lors de l'entretien par le professionnel de santé mentale qui les suit habituellement. »

La prise en considération nouvelle pour les personnes souffrant de traumatismes, dont témoignent ces réformes, est à saluer. Néanmoins, ces mesures s'appuient sur une approche discriminante qui crée un système à deux vitesses, au détriment des personnes qui n'ont pas été identifiées comme étant « vulnérables » lors de l'évaluation initiale ou qui n'ont pas l'appui d'une association pour le signaler par la suite.

La notion de vulnérabilité : une approche controversée

La notion de vulnérabilité, sur laquelle s'appuient ces réformes, est apparue avec la directive européenne dite « Procédures », qui oblige les pays d'accueil à identifier un certain nombre de catégories de personnes considérées comme vulnérables, parmi lesquelles figurent les victimes de torture, et à mettre en œuvre le cas échéant des garanties procédurales spécifiques.

Cette notion et l'état d'esprit qu'elle reflète sont en réalité très dangereux car ils tendent à enfermer les demandeurs d'asile dans des cases destinées à faire un tri presque automatique. Les femmes enceintes, les victimes de torture et certaines catégories de mineurs entrent ainsi dans la case « vulnérable », les autres non. *« Les pouvoirs publics semblent ignorer qu'être vulnérable, blessé, traumatisé ou isolé, cela peut arriver à tout le monde, qu'on soit jeune ou adulte, en famille ou célibataire, atteint de pathologies répertoriées ou non,* écrit Eve Shahshahani de l'Acat. *Ce n'est pas constatable en un formulaire à cases stéréotypées, cela ne se raconte pas à un guichet d'administration, sans confidentialité. Cela n'est pas non plus figé dans le temps : on peut aller bien un jour, et s'effondrer d'un coup, ou revivre plus tard des souvenirs les plus sordides. Des blessures peuvent se rouvrir. Le temps peut aider à oublier, mais l'exil à la longue peut au contraire faire empirer la situation psychique ou physique d'une personne.* | [7] »

« On aura beau développer le programme de formation et le rendre obligatoire pour tous les officiers de protection, et même pourquoi pas pour tous les juges et les assesseurs, on ne pourra jamais leur fournir une méthode unique, une sorte de « mode d'emploi du demandeur d'asile », explique Aurélia Malhou, juriste au CENTRE PRIMO LEVI. ***Chaque personne réagit différemment, et ça n'est pas parce que l'un évoque son passé les larmes aux yeux et que l'autre l'exhibe sans pudeur qu'ils n'ont pas tous deux autant besoin de protection. »***

De ce fait, seule une approche individualisée fondée sur la connaissance des effets des traumatismes psychiques, l'impartialité et surtout l'écoute peut valoir dans le cadre de la procédure d'asile.

2) LE TEMPS NÉCESSAIRE POUR RACONTER ET POUR ENTENDRE

« Mais peut-on raconter ? Le pourra-t-on ? [...] On peut tout dire de cette expérience. Il suffit d'y penser. Et de s'y mettre. D'avoir le temps, sans doute, et le courage, d'un récit illimité, probablement interminable, illuminé – clôturé, aussi, bien entendu – par cette possibilité de se poursuivre à l'infini. »

Jorge Semprun, *L'Ecriture ou la vie,* éditions Folio Gallimard, 1994

Pourquoi faut-il plus de temps ?

Le temps est l'un des pré-requis essentiels pour appréhender le plus justement possible une personne qui a été victime de torture. C'est ce qu'explique Helena D'Elia, psychologue clinicienne au CENTRE PRIMO LEVI : *« Raconter, restituer une image, un événement n'est pas décrire mais revivre. C'est réveiller des blessures derrière les cicatrices inscrites dans le corps. Par expérience, nous savons que dans tout travail de représentation, il y a un rythme et une temporalité qui appartiennent à chacun. La honte, la culpabilité d'avoir survécu et*

| [7] « La réforme de l'asile et la vulnérabilité à la française », Eve Shahshahani, *Mémoires* N°62, novembre 2014

d'être exilé – qui, parfois, est à l'origine de persécutions sur un ou plusieurs membres de sa famille – peuvent empêcher le demandeur d'asile de se reconnaître comme « victime » et de témoigner de son parcours. En ce sens, la « victime » se sent fautive et se confond alors avec l'agresseur. C'est en suscitant sa parole et en prenant le temps d'écouter ses angoisses que la différenciation se produit, lui permettant de mieux se situer dans le contexte de violence d'où elle vient. »

Les personnes soignées au CENTRE PRIMO LEVI mettent parfois des semaines, voire des mois avant de commencer à livrer leur histoire. Cela demande au préalable d'établir un climat de confiance entre le patient et ses différents interlocuteurs (cliniciens, assistant social, juriste, interprète), ce qui peut prendre du temps.

Deux heures d'entretien et d'audience pour deux ans de procédure

Bien loin de respecter cette temporalité – qui est singulière à chaque personne –, les délais imposés entre les premières étapes de la procédure sont souvent trop courts pour rassembler les documents et pour élaborer, écrire et faire traduire correctement le récit. Une course contre la montre de quelques jours, qui sera suivie d'une interminable attente de plusieurs mois, voire de plusieurs années… Finalement, lorsqu'arrive enfin le jour de la convocation, le rythme s'accélère à nouveau : à l'Ofpra, l'entretien dure entre 1 heure et 1 heure et demie – jusqu'à 3 heures dans de rares cas –, et l'audience à la CNDA dure en moyenne entre 1/2h et 1 heure. Quand on a affaire à une personne souffrant de traumatismes psychiques, il est évident qu'une demande d'asile, parfois déjà compliquée dans les faits, est impossible à juger dans ces conditions.

Finalement, sur une procédure qui peut durer en tout jusqu'à 2 ans, voire plus, il aura été offert au total 2h ou 2h30 au demandeur pour expliquer son histoire, et aux juges pour décider de l'avenir d'une personne ou d'une famille ! ***« Parfois,*** **témoigne Helena D'Elia,** ***quand les patients nous parlent de leur récit auprès de l'administration, nous nous rendons compte qu'ils ont peu ou presque rien dit de leur vécu.*** *Un 'trop tard' se dessine pour certains : ils sont déjà 'déboutés'. »*

Raccourcissement des délais, multiplication des procédures accélérées

L'un des principaux objectifs de la réforme de l'asile du 29 juillet 2015 était de faire passer les délais moyens de traitement des demandes de 24 à 6 mois. Si la réduction des délais est une bonne chose contre les effets dévastateurs de l'attente, du maintien dans la précarité et de l'isolement sur les personnes, l'accélération des examens ne peut pas se faire dans le respect de leurs droits sans que soient mis en œuvre les moyens nécessaires, notamment en termes de ressources humaines. Or pour Jacques Chabrun, conseiller-maître honoraire de la Cour des Comptes depuis 2004 et président de section à la CNDA jusqu'à 2014, *« les mesures prises pour raccourcir les délais sont en ce sens excessives ».*

La réforme a notamment facilité les placements en procédure accélérée, anciennement appelée « procédure prioritaire », qui ne cessaient déjà de se multiplier (en 2015, 28,4% des demandes ont été jugées en procédure accélérée, contre 7,7% en 2001). Dans ce cas, le délai de traitement passe à 15 jours à l'Ofpra comme à la CNDA, et au lieu de trois juges, c'est un juge unique qui statue à la CNDA. Ce placement est déterminé

- soit par les préfectures (pays d'origine sûrs, réexamens présentant un fait nouveau, refus de relevé Eurodac, dissimulation d'identité, dépôt d'une demande après 120 jours de séjour en France si entrée irrégulière, demande déposée pour faire obstacle à une mesure d'éloignement, menace grave à l'ordre public) ;
- soit par l'Ofpra (dissimulation d'identité, de nationalité ou d'itinéraire, demande sans pertinence ou manifestement infondée).

On remarquera que l'interprétation de ces dernières conditions peut amener à placer presque toutes les demandes dans ce type de procédure…

La Coordination française du droit d'asile dénonce le fait que dans ces conditions, la qualité de l'examen des demandes ne peut plus être garantie. D'après Jacques Chabrun, *« la procédure accélérée se retourne contre les requérants d'asile : c'est finalement une façon de rejeter plus facilement les demandes ».*

3)
DES INTERPRÈTES ET DES AVOCATS PAS TOUJOURS À LA HAUTEUR

Interprète : un rôle décisif

A l'Ofpra comme à la CNDA, les demandeurs d'asile peuvent être accompagnés d'un interprète professionnel payé par ces instances pour s'exprimer dans la langue de leur choix. La très grande majorité d'entre eux, étant non-francophone, fait appel à ce service (92% en 2015 [8]).

« C'est un rôle décisif, parfois plus important que l'avocat, explique Reza Pourzand, interprète depuis 2002 en farsi et en dari. *Une phrase peut être comprise différemment selon la façon dont elle est traduite. L'interprète sait qu'il a une responsabilité particulièrement forte, surtout à la CNDA qui est la dernière étape. Il doit traduire exclusivement ce qui est dit et n'a pas à intervenir personnellement pour faire la médiation ou éclaircir des points. A la CNDA, l'interprète est le seul à ne pas connaître le dossier à l'avance, ce qui peut être déstabilisant et stressant : sans connaître le contexte, il peut par exemple être difficile de bien saisir les questions posées par le juge. C'est une fonction d'autant plus stressante qu'on peut avoir à interpréter durant une journée entière, avec toujours l'exigence de mettre de côté son affect. »*

Une potentielle source nouvelle d'incohérence

Les mêmes équipes linguistiques exercent à l'Ofpra et à la CNDA. Cette dernière assure que *« les appels d'offres imposent un niveau de formation et/ou d'expérience des interprètes, rappellent les règles de déontologie à respecter dans le cadre contractuel et donnent lieu à une étude rigoureuse des curriculum vitae présentés.* [9] » Pourtant, la formation des interprètes constitue certainement l'une des failles de la procédure d'asile et l'une des raisons qui peuvent mener à des erreurs de jugement.

Certes, ils doivent prêter serment « d'apporter leur concours à la justice en leur honneur et en leur conscience ». Mais quelle réelle garantie de compétence et de neutralité l'assermentation apporte-t-elle ? Le fait est que ce sont les agences répondant aux appels d'offres qui fixent le niveau de formation et d'expérience exigé, certaines n'en exigeant en réalité aucune.

« Il m'est arrivé une fois d'accompagner mon client lors de son entretien à l'Ofpra, comme le propose maintenant la loi, témoigne Maître Dusen. *J'ai été choquée par le manque de compétence de l'interprète : il traduisait à moitié, confondait les termes juridiques, avec des conséquences graves sur le sens que prenait le récit. Du kurde, j'ai finalement obtenu que l'on passe au turc, que mon client parlait également, et qu'en l'occurrence, je parle aussi. L'interprète a mis dix minutes pour traduire une phrase d'un article qui était l'une des preuves clefs du dossier. Vous rendez-vous compte de ce qu'il se passe à l'Ofpra en l'absence de tiers ? A cela s'ajoutent les erreurs de traduction qui peuvent avoir lieu dès la production écrite du récit. Entre le récit écrit dans la langue d'origine, le récit traduit en français, l'entretien et le recours,* ***il arrive qu'on se retrouve avec quatre versions différentes d'une même histoire ! Et cela se traduit souvent par un mot sur la notification de refus : 'incohérence'. »***

L'aide juridictionnelle : avantages et inconvénients

« Bien qu'elle ne soit pas obligatoire devant la CNDA, l'assistance d'un avocat pour la rédaction du recours et durant l'audience est un atout certain pour permettre au demandeur d'asile de répondre au mieux aux attentes de la Cour. L'avocat apporte ses compétences tant juridiques que géopolitiques. Jusqu'en 2008, année de la suppression de la condition d'entrée régulière pour bénéficier de l'aide juridictionnelle (AJ), la très grande majorité des demandeurs souhaitant se faire assister par un avocat devaient le payer. Beaucoup d'entre eux ne le pouvaient pas. Aussi la généralisation de l'AJ est-elle une avancée certaine », écrit la Coordination française du droit d'asile dans son Etat des lieux 2012 [10].

Elle relève toutefois un fait que l'on continue d'observer à l'heure actuelle et qui peut hypothéquer les chances de succès du demandeur : certains avocats désignés au titre de l'AJ semblent particulièrement peu consciencieux, limitant leur rôle au strict minimum – c'est-à-dire à la plaidoirie en audience – et ne proposant à leur client, au mieux, qu'un seul rendez-vous préliminaire le matin de l'audience.

[8] Rapport d'activité 2015 de l'Ofpra
[9] Rapport d'activité 2015 de la CNDA.

[10] Coordination française du droit d'asile, Droit d'asile en France : conditions d'accueil. État des lieux 2012

4)
LA LISTE DES « PAYS D'ORIGINE SÛRS » : UN DÉNI DU DROIT D'ASILE

Moins de chances d'obtenir l'asile

La réforme de 2003 a mis en place une mesure très controversée : une liste des pays d'origine sûrs, établie par le Conseil d'administration de l'Ofpra. On peut lire sur le site de l'Ofpra : *« Un pays est considéré comme sûr « s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie, de l'état de droit, ainsi que des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales » (article L.714-4 2° du Ceseda). » Il est intéressant de noter que la suite de cet article n'est pas citée : « La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande. » En réalité, les demandes des personnes originaires de ces pays passent automatiquement en procédure accélérée… et même si l'Ofpra assure que le placement dans ce type de procédure « n'a aucune incidence sur son examen au fond* [11] *»*, il indique que seules 13,8% des demandes en procédure accélérée ont donné lieu à une protection, contre 22,9% de l'ensemble des demandes [12].

Les dangers de cette liste

Actuellement, seize pays figurent sur cette liste : l'Albanie, l'Arménie, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Kosovo, la Macédoine, Maurice, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal et la Serbie. Pourtant, si la violence politique y est plus diffuse aujourd'hui que par le passé, elle continue de faire des victimes dans la plupart de ces pays : il suffit de jeter un œil aux rapports d'ONG telles qu'Amnesty International ou Human Rights Watch pour le savoir.

La légitimité de cette liste est également mise en question par le fait qu'elle diffère d'un pays européen à l'autre (onze autres pays d'Europe ayant une liste similaire) : **le Nigéria est un pays sûr pour le Royaume-Uni, mais pas pour la France ; le Ghana est sûr pour l'Allemagne, mais pas pour l'Autriche ; l'Arménie n'est sûre que pour la France ; l'Ukraine est sûre pour le Luxembourg, mais pas pour la Belgique, qui juge l'Inde sûre, contrairement à la Norvège.** Outre la situation interne du pays, la composition de ces listes est également liée aux flux migratoires propres à chaque État recourant au concept de « pays d'origine sûr », ainsi qu'à leurs valeurs de citoyenneté, à leur histoire et à leurs intérêts.

La plupart des associations de défense du droit d'asile sont fermement opposées à cette liste qui viole l'article 3 de la Convention de Genève imposant de ne pas discriminer les réfugiés en raison de leur origine. « Cette notion pose une présomption d'absence de craintes de persécutions à partir d'une situation générale dans un pays et est donc inadaptée à l'examen des demandes de protection au titre de l'asile. C'est une notion dangereuse pour la sécurité des personnes », argue Amnesty International.

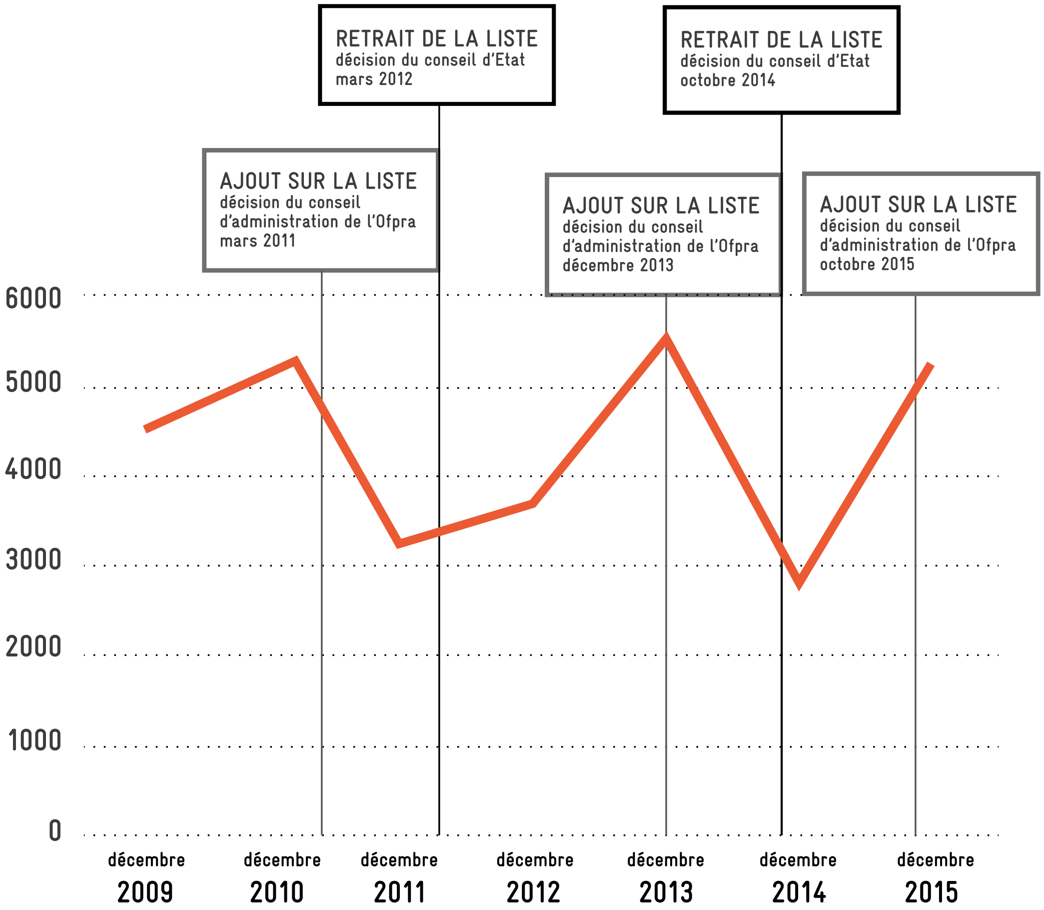
Vers une harmonisation européenne ?

Un projet de liste commune est en cours au Parlement européen. Cette liste, qui sera élaborée par la Commission européenne, devrait remplacer les listes nationales actuelles après une période de transition de trois ans [13]. Les associations qui dénonçaient déjà les dangers de l'utilisation de la notion de sûreté pour traiter les demandes d'asile craignent qu'en adoptant une telle liste, l'Union européenne et ses États membres *« institutionnalisent au niveau européen une pratique consistant pour les États à refuser d'assumer pleinement leurs responsabilités envers les demandeurs d'asile, en violation de leurs obligations internationales* [14] *»*.

[11] Rapport d'activité Ofpra 2015
[12] Rapport d'activité Ofpra 2015

[13] Communiqué de presse du 7 juillet 2016 du Parlement européen : « Asile: une liste européenne des pays d'origine sûrs remplacera les listes nationales dans 3 ans »
[14] FIDH, « Les listes de « pays sûrs » de l'Union européenne : un déni du droit d'asile », 26/05/2016

NOMBRE DE DEMANDES DÉPOSÉES par des ressortissants kosovars ET ÉVOLUTION DU PLACEMENT du Kosovo SUR LA LISTE DES « PAYS D'ORIGINE SÛRS »



Le Kosovo figure de longue date parmi les premiers pays d'origine des demandeurs d'asile en France, et plutôt parmi les taux d'accord les plus faibles. Son inscription sur la liste des pays d'origine sûr a récemment fait l'objet de plusieurs revirements, qu'on peut mettre en lien avec les chiffres de l'asile : on constate que chaque foi que les demandes de Kosovars ont augmenté le pays a été remis sur la liste. Depuis octobre 2015, le Kosovo figure à nouveau sur la liste. Si le pays est jugé sûr, comment expliquer que 637 demandeurs issus de ce pays aient obtenu une protection en 2015 ?

Réalisation des graphiques : CENTRE PRIMO LEVI
Source des chiffres : Rapport d'activités 2015 de l'Ofpra

L'HISTOIRE DE…

***Monsieur F.** était fermier dans un village de montagne au Kosovo. Il vivait paisiblement avec sa femme et ses deux enfants, jusqu'à ce qu'à la fin des années 1990, la population non-albanaise se voie progressivement retirer ses droits (liberté de parole, droit à l'enseignement, accès aux services de santé et au travail…). Eux-mêmes n'étaient pas albanais mais gorani. Les Albanais, en rage devant l'ampleur des destructions subies par les leurs […], s'étaient mis à piller, voler, tuer, expulser tous les autres. Un jour, accusé d'avoir falsifié un acte notarial, Monsieur F. a été mis en prison, puis sauvagement et régulièrement tabassé pendant trois mois. Il s'est ensuite caché dans un autre village, sans pouvoir voir sa famille restée dans la capitale pour la scolarisation des enfants. Lorsqu'il a été retrouvé et menacé à nouveau, il a finalement décidé de quitter tout ce qu'il avait gagné durement et de fuir avec eux. Leur parcours d'exil les a menés jusqu'en France, où ils sont arrivés en 2013. Monsieur F. souffrait encore de séquelles multiples : douleurs chroniques du dos, dentition détruite, insomnie récidivante, troubles anxio-dépressifs… Son bras droit avait été fracturé à coup de crosse de fusil et n'avait jamais été soigné. Comme leur pays venait d'être placé sur la liste des pays d'origine sûrs, leur demande a été placée en procédure prioritaire. L'Ofpra et la CNDA l'ont rejetée l'un après l'autre. Sans statut ni droit au séjour, la famille de Monsieur F. vit dans la crainte d'une expulsion alors que dans les Balkans, les Gorani continuent d'être persécutés.*

5) DES CRITÈRES NÉCESSAIREMENT SUBJECTIFS INFLUENCÉS PAR UN CLIMAT DE « DÉSACCUEIL »

L'asile à l'épreuve du mythe du réfugié menteur

L'image du « réfugié menteur », fondée sur une désinformation et une peur alimentées dans toute l'Europe par les partis d'extrême-droite, est présente et se répand à tous les niveaux de la société. Ce climat de « désaccueil » et de suspicion n'est évidemment pas sans incidence sur le traitement des demandes d'asile : dans ce contexte – et sous une indépendance très contestée de l'Ofpra vis-à-vis des instances étatiques | [15], **l'instruction est finalement souvent menée à charge, en contradiction totale avec le principe de l'asile :** à travers leurs écrits et – si elle leur est donnée – leur parole, les demandeurs d'asile se retrouvent aujourd'hui soumis à la difficile tâche de convaincre les officiers de protection de l'Ofpra et les juges de la CNDA que ce qu'ils disent n'est pas un mensonge et que leurs motifs de fuite ne sont pas d'ordre économique.

Manque de preuves : bénéfice du doute ?

Les personnes qui ont fui subitement leur pays pour des raisons politiques sont parties sans passeport ou avec un passeport d'emprunt, ou ont perdu le leur dans les aléas de la route de l'exil. Les éventuelles preuves étayant une crainte de persécutions sont d'autant plus difficiles à obtenir qu'elles peuvent mettre en danger les proches restés sur place. Par manque de preuves, de témoins et de temps pour investiguer sur chaque cas individuel d'autre part, les officiers de protection et les juges ont une connaissance très limitée de la personne qui se trouve face à eux. Par conséquent, tout repose sur leur « intime conviction ». Le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés publié en 1979 par le Haut-Commissariat aux réfugiés précise : « il est possible qu'après que le demandeur se sera sincèrement efforcé d'établir l'exactitude des faits qu'il rapporte, certaines de ses affirmations ne soient cependant pas prouvées à l'évidence [...] un réfugié peut difficilement « prouver » tous les éléments de son cas, et si c'était là une condition absolue, la plupart des réfugiés ne seraient pas reconnus comme tels, il est donc souvent nécessaire de donner aux demandeurs le bénéfice du doute. » Cependant, **la pression administrative et la somme de préjugés alimentés par l'actuel climat de suspicion, auxquelles viennent s'ajouter les attitudes défensives provoquées par le stress ou la fatigue, ont finalement souvent pour effet de privilégier le rejet au bénéfice du doute.**

A la CNDA, les écarts énormes entre les taux d'octroi des différents juges viennent confirmer ce constat. En relevant ces taux sur huit journées, le CENTRE PRIMO LEVI a constaté qu'ils variaient de 0% à 43% d'un président de section à l'autre (6 se situaient entre 0 et 10% d'octroi, 4 entre 11 et 30% et 3 entre 31 et 50%) | [16]. Jean-Michel Belorgey, membre du Conseil d'Etat ayant siégé pendant 13 ans à la CNDA, déplore le manque d'impartialité qu'il a constaté chez certains juges. *« Leur écoute, leur façon de poser les questions et de tirer des conclusions est extrêmement variable. Pour certains, les personnes sont toujours parties trop tôt ou trop tard. L'un d'eux m'a dit un jour : 'Quand j'ai été en Arménie avec tel institut, nous avons été admirablement reçus.' Mais a-t-il seulement vu les geôles arméniennes ? Il faut savoir prendre des distances par rapport à ce que l'on connaît des pays en question. Cela vaut d'ailleurs aussi pour les bases de données qui sont mises à notre disposition, car même si elles sont régulièrement mises à jour, elles sont nécessairement incomplètes : il ne peut pas y avoir la liste de tous les gens exterminés tel jour à tel endroit du Congo, ni la liste de tous les participants à telle manifestation en Roumanie. On ne peut pas considérer comme un menteur celui qui ne se cale pas exactement sur les données compilées ! »*

L'utilisation de certificats médicaux : une pratique à double tranchant

Au même titre que les autres types de preuves, il n'est pas exigé de certificat médical pour attester les séquelles physiques ou psychiques invoquées. Il est pourtant de plus en plus fréquent de voir de tels documents joints aux dossiers. La plupart des associations de défense du droit d'asile, y compris celles qui peuvent être amenées à fournir des certificats médicaux (CENTRE PRIMO LEVI, Comede, etc.), considèrent que la systématisation de ce recours alimenterait la tendance à une interprétation de plus en plus restrictive à la Convention de Genève – c'est-à-dire que cela reviendrait à limiter le bénéfice de l'asile aux personnes qui ont subi des persécutions et qui de surcroît parviennent à se procurer un tel certificat.

| [15] Placé jusqu'en 2007 sous la tutelle du Ministère des Affaires étrangères et depuis 2010 sous celle du Ministère de l'Intérieur, l'Ofpra est gouverné par un conseil d'administration où sont représentés le Premier ministre ainsi que les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice et du Budget.

| [16] Enquête réalisée au premier semestre 2016 à partir des taux d'octroi des 13 juges ayant rendu 23 décisions ou plus (renvois exclus) sur les huit journées d'enquête.

Dans la pratique, on observe aujourd'hui que lorsque le dossier n'est pas accompagné d'un certificat, cela peut nuire aux demandeurs invoquant des sévices ; et à l'inverse, que lorsqu'il l'est, il n'en est souvent tenu aucun compte, à moins qu'on y trouve des motifs supplémentaires de rejeter la demande. C'est ce qu'a confirmé l'étude (non publiée) réalisée par Maître Virginie Dusen, avocate au Barreau de Paris, à partir d'un grand nombre de dossiers qu'elle a suivis.

Jean-Michel Belorgey souligne l'inadéquation qui sous-tend ces pratiques : ***« Le fait est que les tortionnaires non seulement ne délivrent pas d'attestation des exactions commises, mais sont de plus en plus couramment formés à pratiquer des formes de torture qui ne laissent pas de traces, au moins physiques.*** *D'autre part, pour nombre de professionnels de l'asile […], la narration de violences physiques et de tortures en vient à faire figure d'exercice de style. Beaucoup tiennent pour acquis que les récits écrits et oraux qui en font état ne recouvrent « aucune réalité vécue », à preuve leur « caractère stéréotypé » […], le manque soit d'intensité de leur propos, soit de crédibilité de leurs crises nerveuses (il n'est jamais bon pour une femme qui dit avoir été violée, ni d'en faire état froidement, ni de s'adonner à des éclats qu'on réputera simulés)* [17] *».*

La méfiance que ces professionnels de l'asile expriment vis-à-vis des certificats médicaux peut être de toutes origines : mise en doute de la compétence du médecin sur les questions de traumatismes liés à ce type de violence, suspicion de connivence avec le demandeur, mise en doute des circonstances réelles auxquelles les séquelles attestées sont à imputer… Tout prétexte est bon, semble-t-il, pour rejeter une demande.

La France épinglée par l'Europe

A plusieurs reprises, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a condamné la France pour les lacunes de sa procédure d'asile. Parmi les motifs de condamnation reviennent principalement le manque de motivation des décisions de la CNDA, et, précisément, l'appréciation de la place des certificats médicaux dans les demandes d'asile. Or, par un arrêt du 10 avril 2015, le Conseil d'Etat a appliqué pour la première fois la position de la CEDH concernant ce dernier point. Désormais, la CNDA doit donc prendre en compte les pièces qui « comportent des éléments circonstanciés en rapport avec les risques allégués », et « préciser les éléments qui la conduisent à ne pas regarder ceux-ci comme sérieux ». *« Cette décision, qui met en exergue certaines pratiques critiquables de la CNDA et de l'Ofpra, devrait sensiblement modifier l'appréciation des demandes d'asile lorsqu'elles sont appuyées sur des certificats médicaux* [18] *»*, estime Nicolas Klausser, spécialiste en droit public.

La France a l'un des plus faibles taux de protection en Europe En 2015, même si son taux d'accord a légèrement augmenté, la France est 25e sur les 32 pays d'Europe en termes de taux d'accord, alors qu'elle n'a reçu que 5,6% de l'ensemble des demandes de protection. Seuls 33% des demandes ont été acceptés, contre 53% en moyenne en Europe.
Les juges et assesseurs interrogés sur le sujet expliquent ces chiffres de différentes façons : selon certains, c'est *« l'interprétation française très stricte de la Convention de Genève »* qui est à mettre en cause. Pour d'autres, ce sont les pays d'origine des personnes déposant une demande en France. Il est vrai que les principaux pays d'origine varient d'un pays d'accueil à l'autre, ce qui est assez naturel : les réfugiés vont si possible là où ils ont de la famille, ou là où ils savent qu'ils trouveront une communauté. Ainsi l'Irak et l'Afghanistan, qui représentaient deux des trois principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en Europe en 2015, n'arrivaient en France qu'en 8ème et 11ème position. Néanmoins, si les conflits qui marquent ces pays sont parmi les plus meurtriers et les plus médiatisés en Europe, est-ce à dire que les personnes venant de la République démocratique du Congo ou encore du Bangladesh (les deux premières nationalités des personnes déboutées en France) n'ont pas elles aussi besoin d'une protection internationale ? En RDC, Amnesty International constate que l'Etat a renforcé en 2015 ses mesures de répression pour que le président Kabila se maintienne au pouvoir au-delà des deux mandats autorisés par la Constitution. Au Bangladesh, les viols et les meurtres commis en particulier à l'encontre des populations autochtones se poursuivent en toute impunité.

D'autre part, comment expliquer que pour un même pays d'origine, les taux d'accord puissent varier de 1 à 6 d'un pays européen à l'autre ? Pourquoi en 2014, par exemple, les Erythréens avaient-ils 15% de chances d'obtenir l'asile en France, contre 92% au Royaume-Uni ? Un article de l'Irin [19] de juillet 2015 pointait du doigt cette « loterie » : *« Si vous êtes Erythréen, oubliez la France ; si vous êtes Afghan, l'Italie est pour vous ; et même les Syriens feraient mieux d'éviter la Hongrie. »*

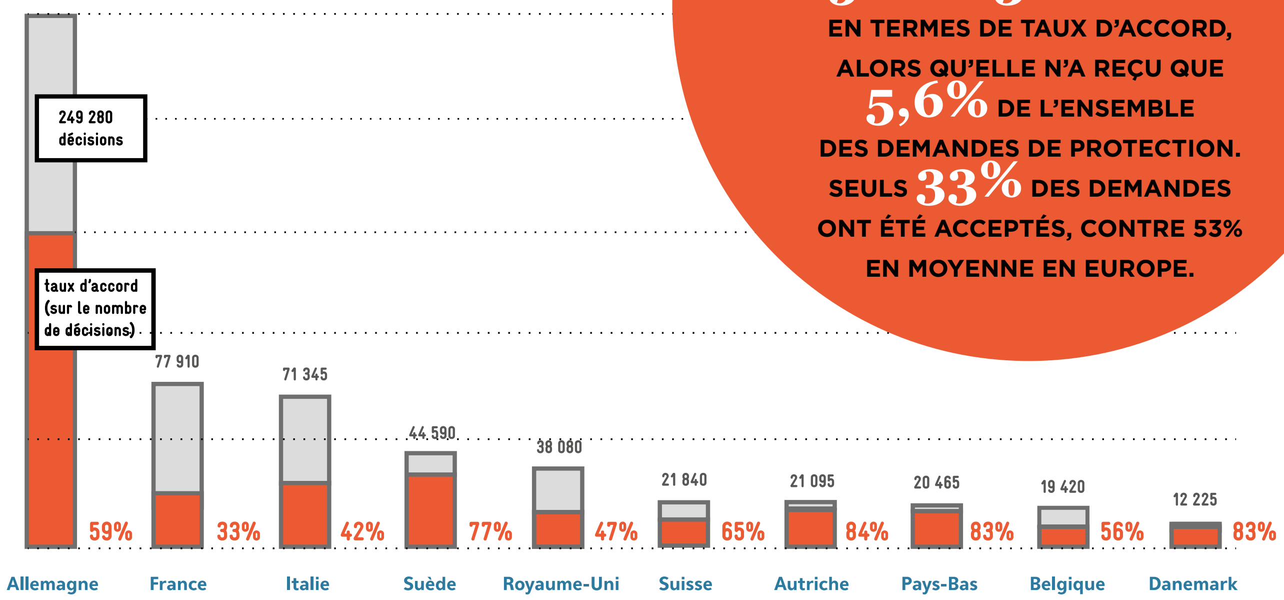
[17] Jean-Michel Belorgey, *Le Droit d'asile*, LGDJ, 2016

[18] « Vers un renforcement du « droit » à une procédure équitable des demandeurs d'asile et une meilleure prise en compte de leurs traumatismes ? », Nicolas Klausser, in La Revue des Droits de l'Homme, mai 2015

[19] Les Réseaux d'information régionaux intégrés (IRIN en anglais) sont rattachés au Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU. Article « Playing the EU asylum lottery », juillet 2015.

NOMBRE DE DÉCISIONS ET TAUX D'ACCORD dans les 10 premiers pays d'accueil européens en 2015

Même si les types de protection accordés et les droits qu'ils recouvrent sont très variables d'un pays à l'autre, il est intéressant de remarquer que les taux d'accord ne sont pas corrélées au nombre de décisions rendues : l'Italie, par exemple, qui a reçu en 2015 un nombre de décisions comparable à celui de la France (autour de 75 000), a accordé bien plus de protections (près de la moitié). Des dix premiers pays d'accueil, la France a de loin le taux d'accord le plus bas.

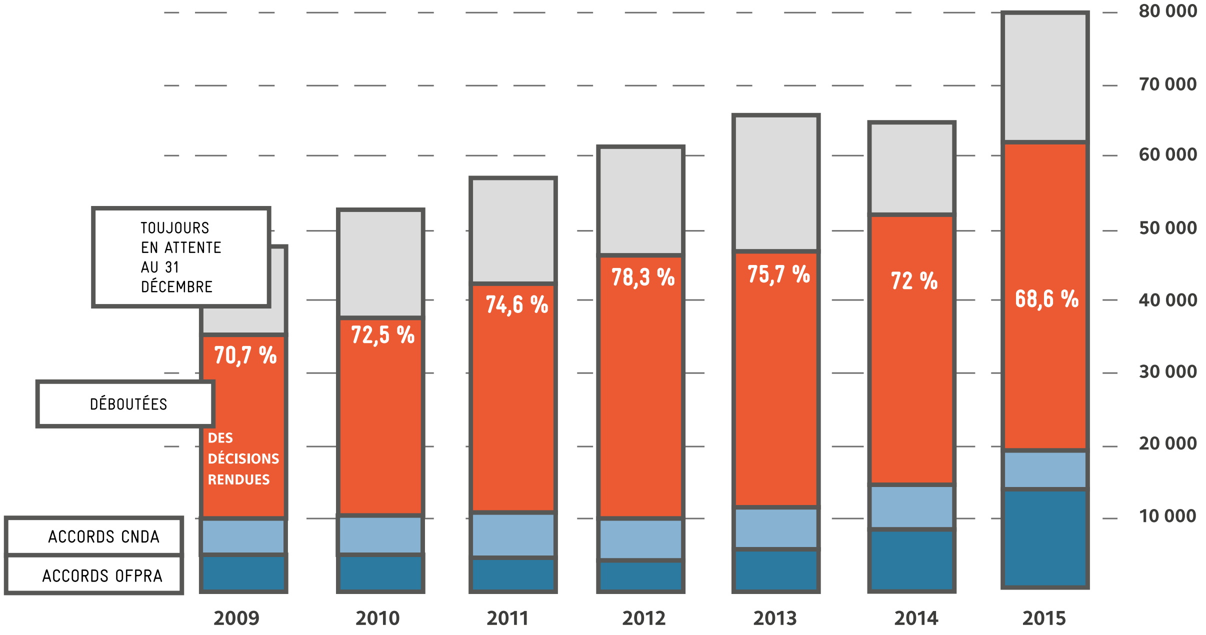


À SAVOIR …

LA FRANCE A L'UN DES PLUS FAIBLES TAUX DE PROTECTION EN EUROPE

EN 2015, MÊME SI SON TAUX D'ACCORD A LÉGÈREMENT AUGMENTÉ, LA FRANCE EST 25e SUR LES 32 PAYS D'EUROPE EN TERMES DE TAUX D'ACCORD, ALORS QU'ELLE N'A REÇU QUE 5,6% DE L'ENSEMBLE DES DEMANDES DE PROTECTION. SEULS 33% DES DEMANDES ONT ÉTÉ ACCEPTÉS, CONTRE 53% EN MOYENNE EN EUROPE.

LES DEMANDES ET LES DÉCISIONS DE PROTECTION en France depuis 2009



Jusqu'à 2012, la CNDA accordait davantage de statuts que l'Ofpra mais la tendance s'est inversée : en 2015, plus des deux tiers des statuts ont été accordés par l'Ofpra. Les rejets sont de plus en plus nombreux même si le taux de rejet sur les décisions rendues a tendance à diminuer à nouveau depuis 2012. En raison de la longueur des délais de l'ensemble de la procédure, il y a forcément un décalage entre les années car les décisions ne portent pas toutes sur les demandes déposées la même année.

Réalisation des graphiques : CENTRE PRIMO LEVI
Source des chiffres : Eurostat, Ministère de l'Intérieur





NOS RECOMMANDATIONS

Un accueil digne et respectueux des droits et des besoins fondamentaux des personnes étrangères, sans exclusion des personnes déboutées

- Une remise en question de la politique d'expulsion des déboutés du droit d'asile fondée sur la seule base des refus de protection qui leur sont opposés par l'Ofpra et la CNDA ;

- Le respect du principe de l'accueil inconditionnel et en particulier l'accès des personnes déboutées au dispositif d'hébergement d'urgence ;

- L'introduction, le financement et la valorisation de missions d'accompagnement social auprès des étrangers quelle que soit leur situation ;

- une couverture santé pour tous, avec un accès non discriminatoire à l'ensemble des prestations de santé.

— II —

Les impacts du refus :

UN PROCESSUS DE DÉSHUMANISATION RÉACTIVÉ

LE REFUS D'UNE DEMANDE D'ASILE EST GÉNÉRALEMENT VÉCU COMME UN DRAME. POUR UNE PERSONNE AUSSI VULNÉRABLE QUE CELLE QUI A ÉTÉ VICTIME DE VIOLENCE POLITIQUE, C'EST UN SÉISME À TOUS POINTS DE VUE. SUR LE PLAN PSYCHOLOGIQUE, **LE STATUT DE RÉFUGIÉ N'EST PAS UN SIMPLE PAPIER ADMINISTRATIF : C'EST À LA FOIS LE SYMBOLE DE LA RECONNAISSANCE PUBLIQUE DES SOUFFRANCES SUBIES** PAR LA PERSONNE ET SA FAMILLE, ET CELUI DE **LA PROTECTION OFFERTE PAR LE PAYS D'ACCUEIL. LE DÉNI DE CETTE RECONNAISSANCE PEUT ÊTRE VÉCU COMME UNE VALIDATION DE L'ACTE PERPÉTRÉ PAR LES BOURREAUX, EMPÊCHANT TOUT PROCESSUS DE GUÉRISON** PSYCHIQUE OU PHYSIQUE.. EN OUTRE, ÊTRE DÉBOUTÉ DU DROIT D'ASILE SIGNIFIE PERDRE LES MAIGRES MOYENS DE SUBSISTANCE GARANTIS AU DEMANDEUR ET **VIVRE DANS L'ANGOISSE PERMANENTE D'ÊTRE RENVOYÉ DANS LE PAYS QUE L'ON A FUI.**

1)
UNE ANGOISSE RÉACTIVÉE, UN BLOCAGE DANS LES SOINS

Le rejet de la demande d'asile, « comme si les actes n'avaient pas eu lieu »

Prendre en compte la réalité des souffrances endurées par la personne qui a été victime de la torture et de la violence politique, c'est le principe censé guider la procédure d'asile. Dire à cette même personne que ce qu'elle raconte est un tissu de mensonges, c'est non seulement nier la réalité de la violence vécue, mais aussi aggraver le traumatisme. Bien des professionnels – médecins, psychothérapeutes, juristes, travailleurs sociaux... – parlent à cet égard de « procédure pathogène ».

Psychologue au CENTRE PRIMO LEVI depuis 18 ans, Helena d'Elia a vu au fil des ans le nombre de ses patients déboutés augmenter, et continue de constater les effets dévastateurs du refus de protection sur eux. *« La reconnaissance singulière de la cruauté subie peut être assurée par une association comme le CENTRE PRIMO LEVI – dans un objectif par ailleurs paradoxal d'établir le statut de victime du patient pour l'en sortir. A défaut d'avoir été prononcée dans le pays d'origine, la reconnaissance publique, quant à elle, peut être garantie par le statut de réfugié. »*

Les effets thérapeutiques de l'octroi du statut sont incontestables. *« Il valide une représentation du vécu traumatique, permet au patient de s'y inscrire et de travailler pour dépasser ses conséquences perverses. »* D'ailleurs, chez certains patients, *« la reconnaissance publique peut parfois suffire pour que les souffrances ne deviennent pas pathogènes »*. D'autres sont au contraire tellement affectés qu'ils nécessitent une prise en charge individuelle « qui ne dispense aucunement d'une prise en charge par la collectivité ». Mais **lorsque la demande d'asile est rejetée, « c'est comme si les actes n'avaient pas eu lieu »**, au point d'atteindre une forme délirante chez certains patients : *« Au bout de deux ou trois rejets, certains finissent par douter de ce qu'ils ont vécu ».*
Soumettre une personne à la torture et à la violence politique, c'est vouloir l'anéantir en tant qu'humain, affirmer son exclusion radicale de la communauté des hommes. Ceux qui survivent à la torture subissent l'atteinte de l'anéantissement, et se sentent d'autant plus illégitimes dans le monde que d'autres, des amis, de la famille, n'ont pas survécu. Or comme l'explique Armando Cote, également psychologue au CENTRE PRIMO LEVI, *« le refus de la demande d'asile, vécu comme un désaveu, redouble ce sentiment de honte. En quelque sorte, il replonge la personne dans un processus de déshumanisation et prolonge en ce sens le projet des tortionnaires. Pour réussir à se regarder à nouveau dans un miroir, pour assumer le regard des autres, y compris celui de ses enfants, l'obtention du statut est la meilleure thérapie. »*

Quand les conditions de vie influent plus que jamais sur l'état de santé

Après un rejet, le précaire équilibre mis en place s'effondre. Les liens amicaux qui ont pu être noués dans l'éventuel centre d'accueil sont rompus. Les repères établis à force de temps et d'efforts volent en éclats. La relative stabilité retrouvée après un exil périlleux, parfois plus terrible encore que la violence subie au pays, n'existe plus. La scolarisation des enfants est compromise. Même le suivi thérapeutique peut être remis en cause. *« Parfois, dit Armando Cote, il faut choisir entre la consultation avec un psychologue et un repas aux Restos du Cœur. »* En passant en mode « survie », la précarité absolue prend le pas sur la reconnaissance de la victime et entraîne de multiples atteintes au psychisme comme au corps.

« Quand on a vécu des violences extrêmes, connu un parcours d'exil effrayant, qu'on évolue tous les jours dans des conditions matérielles, morales, symboliques exécrables, on vit dans un état de stress chronique dépassé. » Et cet état, précise Agnès Afnaïm, médecin au CENTRE PRIMO LEVI, « a des effets sur tous les systèmes de régulation de l'organisme ». Les infections se multiplient. Le moindre traumatisme, qui resterait mineur chez n'importe qui d'autre, prend des proportions dramatiques étant donnée la fragilité globale de l'organisme et peut, dans certains cas, conduire à une invalidité. Le stress, qui produit de l'adrénaline, génère des gastrites à répétition. « Or être débouté redouble l'état de stress dans la mesure où on ne voit pas d'issue à son vécu cauchemardesque. ***La dépression est le premier symptôme à se manifester après un refus d'asile. Or il n'existe pas de dépression qui n'atteigne pas le corps. »***

Il est d'autant plus difficile d'en sortir que les personnes déboutées vivent dans des conditions effroyables, *« au 115 ou dans des hôtels avec des punaises, de l'humidité, de la moisissure »*. En outre, ajoute Agnès Afnaïm, *« elles ne peuvent pas s'alimenter correctement et manquent des nutriments essentiels »*. Ainsi, parmi les déboutés et leur famille, s'ils en ont une, *« nombreux sont ceux qui ne mangent pas à leur faim »*. Quant aux enfants scolarisés, ils ne sont pas admis à la cantine – sauf exceptions qui tiennent à la solidarité des

équipes de direction – et beaucoup ne s'alimentent qu'une fois par jour. *« Ils sont dans un état de santé qu'on voyait au XIXe siècle, conclut le médecin. Quand on est meurtri dans son corps et dans sa psyché, on ne peut pas guérir ; on reste sous la coupe du bourreau. »*

Quels soins possibles dans ces conditions ?

Tous les cliniciens, au CENTRE PRIMO LEVI comme dans les autres centres de soins, constatent avec amertume que la problématique de la précarité envahit l'espace thérapeutique, au point de mettre médecins et psychologues face à un sentiment d'impuissance. Quel mieux-être apporter à une personne qui n'a plus où dormir, à qui presque tous ses droits ont été retirés, et qui n'a plus d'autre perspective que la misère et l'exclusion ? A contre-courant de ce que visent nos centres de soins, l'extrême précarité ne fait que maintenir les personnes dans une position de victime. Les prises en charges s'allongent ainsi indéfiniment, jusqu'à ce qu'enfin – dans le meilleur des cas – les éventuels services socio-juridiques de ces centres parviennent à une stabilisation administrative et à une amélioration des conditions de vie.

À SAVOIR
...
AU CENTRE PRIMO LEVI, LES PATIENTS DÉBOUTÉS SONT SUIVIS EN MOYENNE 4 ans, CONTRE 2 ANS ET DEMI POUR L'ENSEMBLE DES PATIENTS.

2) LA MENACE DE L'EXPULSION

« Aucun Etat partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre Etat où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. »
Convention contre la torture, article 3

DÉPART
> DU CADA OU DE L'HÔTEL*
= DÉSCOLARISATION DES ENFANTS

PERTE
> DE L'ALLOCATION POUR DEMANDEUR D'ASILE
> DE LA CMU (PASSAGE À L'AME)
> DU DROIT AU TRAVAIL**
> MAIS SURTOUT... DU DROIT AU SÉJOUR

* Actuellement, il n'existe de places en Cada que pour 32% des demandeurs d'asile (soit 25 300 places : chiffre publié par le Ministère de l'Intérieur le 12 septembre 2016).
** En principe, les demandeurs d'asile peuvent obtenir le droit de travailler au bout de 9 mois d'attente, s'ils n'ont pas encore obtenu de réponse. En pratique, rares sont ceux qui obtiennent l'autorisation de la préfecture.

Accueil des « vrais réfugiés » contre expulsion des « faux »

Les déboutés du droit d'asile voient leur statut juridique basculer d'un jour à l'autre. Ils perdent brutalement le droit au séjour et appartiennent désormais à la foule indésirable des « étrangers en situation irrégulière » (ou « ESI », dans le jargon administratif), avec toutefois une menace d'expulsion qui semble bien plus importante que sur tout autre. Puisque l'administration a jugé leur demande d'asile en France illégitime, à leur condition d'étranger vient s'en ajouter une autre : celle d'usurpateur. Dans une logique soi-disant financière, l'accueil de « vrais réfugiés » serait alors conditionné à l'expulsion des « faux », qui engorgeraient le dispositif national d'accueil – un préjugé peu fondé si l'on se penche sur les chiffres : les déboutés cessent de recevoir toute allocation et occupent, au-delà du délai de départ imparti, seulement 7% des places de Cada | [1].

Le coût exorbitant des expulsions

Cette logique est d'autant plus surprenante qu'entre l'interpellation, la garde à vue, le séjour en centre de rétention, l'éventuelle aide juridictionnelle et le transport vers le pays d'origine, les expulsions représentent un coût extrêmement élevé pour l'Etat. Il n'existe pas d'études chiffrées mais les estimations oscillent entre 12 000€ (selon le Ministère de

| [1] Au 31 décembre 2014. Source : rapport d'activité 2014 de l'Ofii.

l'Intérieur) et 27 000€ (selon la Cimade) | [2]. Si l'on part de cette dernière estimation, les 21,4 millions d'euro alloués à l'éloignement dans le cadre de l'actuel budget triennal permettraient de couvrir 792 expulsions…

Très peu de retours au pays

Il est proposé, à tous les étrangers en situation irrégulière, un dispositif d'aide au retour encadré par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration. Ce programme prévoit un soutien administratif et matériel pour organiser leur retour (prise en charge des frais de transport et aide financière à la réinstallation, variable selon les bénéficiaires et les pays d'origine). L'Ofii n'écarte aucun pays, peu importe qu'il soit despotique ou en guerre. *« Cette année, plusieurs nouveaux pays sont entrés dans le dispositif*, indique Ingrid Normand, cheffe du service des affaires internationales et européennes de l'Ofii. *Nous avons même eu une demande d'un Syrien. A partir du moment où c'est leur volonté, pourquoi pas ? »*

Sur les 42 456 personnes déboutées du droit d'asile en 2015, seules 1 650 sont rentrées dans leur pays via ce dispositif | [3]. Si la presque totalité des personnes déboutées déclinent l'offre, pourtant intéressante sur le plan financier, c'est sans doute parce qu'elles sont parties pour des raisons de craintes de persécutions davantage que pour des motifs économiques – rappelons que la plupart d'entre elles avaient un métier ou de bonnes perspectives d'avenir, parfois même un niveau de vie élevé.

Une automatisation des obligations de quitter le territoire français

Devant l'échec évident de ce dispositif, la tension monte pour trouver d'autres moyens de faire partir les déboutés. La circulaire Valls du 11 mars 2013 entérinait, non sans un certain cynisme, cette volonté : *« Dans le contexte actuel, marqué par une très grande tension sur les dispositifs d'accueil et d'hébergement, il convient de veiller à l'éloignement des personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui ne justifient pas d'autres motifs les autorisant à résider en France. Il importe de prendre des refus de séjour assortis d'obligation de quitter le territoire dans des délais rapides suivant la décision définitive de rejet de la demande d'asile, afin d'éviter que se prolonge indûment le séjour en France et de rendre plus douloureux l'éloignement ultérieur de l'étranger concerné. »*

| [2] Source : article « 76 700 euros par expulsion » du démographe Hervé Lebras, *La Recherche*, juillet-août 2010

| [3] Chiffre communiqué par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

De fait, la notification de rejet de la demande d'asile est suivie d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) délivrée par la préfecture. La personne dispose de 30 jours pour contester cette dernière : une nouvelle course contre la montre s'engage alors. « En un temps si court, indique Jean-Marc Sirejols, directeur du Cada de Paris, on n'arrive pas toujours à constituer le dossier : il nous manque souvent des documents. » Dans le projet initial de la réforme du droit des étrangers adoptée le 7 mars 2016, il était question de réduire ce délai à sept jours pour les personnes déboutées ; heureusement, cette mesure n'a pas été retenue.

« Chaque année, des patients du CENTRE PRIMO LEVI sont arrêtés et placés en centre de rétention, témoigne Aurélia Malhou, juriste. *Parfois, ils en ressortent le jour même, parfois au bout de quelques jours. C'est toujours un moment difficile : cela provoque des réminiscences douloureuses chez ceux qui ont vécu l'emprisonnement dans leur pays d'origine, et la peur du renvoi crée un effet de panique chez eux et leur entourage. Encore récemment, un jeune guinéen a été arrêté alors qu'il se rendait au Trésor public pour signaler sa nouvelle adresse – même sans revenus, la déclaration d'impôts est un élément important dans le dossier de régularisation, qu'il devait déposer le lendemain à la préfecture. Il est resté quatre jours en rétention, persuadé à chaque fois que des pas s'approchaient que c'était pour lui annoncer son renvoi. Heureusement, ce rendez-vous à la préfecture a pu être utilisé pour le faire sortir, puisqu'il prouvait que sa situation était en cours de régularisation. »*

Des centres de « préparation au retour »

Déjà, en 2013, le rapport parlementaire préliminaire à la réforme du droit d'asile | [4] insistait sur la nécessité, *« pour donner tout son sens à la décision relative à la demande d'asile »*, d'*« assurer le retour effectif »* des déboutés, qu'il soit *« volontaire ou contraint »*. L'une des propositions avancées était alors la création de centres spécifiques pour les déboutés ayant pour objectif d'assurer leur renvoi.

Malgré l'opposition de la Coordination française du droit d'asile, pour qui ces centres s'apparenteraient clairement à des lieux de privation de liberté, un premier centre expérimental de préparation au retour a été ouvert en toute discrétion à Vitry-sur-Orne (Moselle), en juin 2015, visant spécifiquement « les demandeurs d'asile déboutés, les familles en situation irrégulière et les volontaires pour le

| [4] Rapport sur la réforme de l'asile, remis au ministre de l'Intérieur le 28 novembre 2013, Valérie Létard et Jean-Louis Touraine

retour ou susceptibles de le devenir ». Les premiers résultats parlent d'eux-mêmes : en avril 2016, d'après l'Ofii, seules 55 personnes étaient rentrées dans leur pays en passant par la case « Vitry », dont certaines ont été éloignées de force | [5].

La Coordination française du droit d'asile avait d'ailleurs déjà mis en avant, en 2013, l'échec des dispositifs similaires mis en place dans d'autres pays européens : *« Les exemples de mise en place de centres dédiés au retour des étrangers en situation irrégulière aux Pays-Bas et en Belgique montrent pourtant que ces dispositifs ne sont pas efficaces au regard des objectifs poursuivis* | [6] *(faible pourcentage de retours, proportion importante de « disparitions » ainsi que de réintégration dans les réseaux d'urgence de droit commun), et que les retours effectifs ne sont, de surcroît, pas forcément des solutions durables faute de suivi a posteriori. »*

A défaut de pouvoir expulser l'ensemble des déboutés du droit d'asile, et face au faible taux de retours volontaires, tout est mis en œuvre pour les plonger dans une extrême précarité. Dans la logique qu'*« ils n'ont pas vocation à rester en France »,* l'objectif est sans équivoque : leur rendre la vie impossible pour qu'ils partent d'eux-mêmes.

3) L'HÉBERGEMENT : UN « NON » EXPLICITE AUX PERSONNES DÉBOUTÉES

Pour les plus chanceux, un mois pour quitter le centre d'accueil

Pour ceux qui ont eu la chance d'obtenir une place en Cada durant leur demande d'asile | [7], la règle est simple : les personnes déboutées ont un mois pour quitter les lieux.
Or quitter un lieu où l'on a vécu un an ou un an et demi implique une nouvelle fracture, d'autant plus quand on n'a nulle part d'autre où aller : le semblant de stabilité et de vie sociale qu'il apportait prend fin du jour au lendemain.
Pour amortir le choc du départ, les Cada préparent le départ en amont avec les personnes. *« Ce qui est clairement dit et expliqué dès le début et tout au long du séjour rend les choses beaucoup plus acceptables pour elles »,* estime Jean-Marc Sijerols, directeur du Cada de Paris. Ainsi, les équipes des Cada engagent les démarches auprès du dispositif d'hébergement d'urgence (même si elles n'aboutiront souvent à une réponse qu'au bout de plusieurs mois) et encouragent les personnes à trouver, en attendant, des solutions individuelles en mobilisant leur réseau, leur communauté. « Le tout est qu'à leur départ, ils ne se retrouvent pas complètement seuls, explique Elisabeth Murcia du Cada Nord 77. Pour cela, on essaye de tisser un réseau autour d'eux, que ce soit pour l'hébergement ou le suivi médical et psychologique, quand il y en a un. »

Presque tous partent effectivement dans le délai d'un mois | [8], parce qu'ils redoutent l'expulsion et parce que les Cada, contraints par les préfectures (souvent sous peine de sanctions financières), doivent faire de la place à ceux dont la présence en France est encore considérée comme « légitime ». Si les expulsions par la force semblent rares, elles existent néanmoins. *« Malgré la pression de plus en plus forte exercée par le gouvernement à travers les préfectures, nous nous refusons, contrairement à d'autres centres, à employer des moyens coercitifs, explique un assistant social du Cada de Lorient. Ce n'est pas notre rôle de les mettre à la porte. Le refus d'asile a déjà été extrêmement violent, et on leur demande dans la foulée de quitter la structure d'hébergement qui les a accueillis pendant plusieurs mois, voire plusieurs années. Les conséquences sur leur santé mentale sont terribles, on rajoute du trauma au trauma. »* Il arrive alors que la préfecture saisisse le juge des référés pour procéder elle-même à l'expulsion : *« La chambre est vidée, la serrure changée, et on n'a plus jamais de nouvelles de la personne évacuée. »*
Exceptionnellement, avec l'accord de l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (Ofii), le séjour peut être prolongé lorsqu'un changement de situation est imminent (carte de séjour pour soins, études…) ou encore lorsque la personne déboutée présente une vulnérabilité particulièrement importante confirmée par un dossier médical et des avis de praticiens. Mais selon Jean-Marc Sijerols, *« depuis que l'Ofii a succédé à la Drihl* | [9] *pour statuer sur le maintien, c'est moins facile parce qu'il a une vision du problème bien plus administrative que sociale ».*
Et la pression continue d'augmenter : le 26 mai 2016, la Direction générale des étrangers en France a publié une nouvelle procédure avec comme objectif explicite « la fluidification du parc d'hébergement » via l'expulsion des personnes déboutées *« en présence indue »* dans les structures d'hébergement | [10]…

| [5] Voir à ce sujet l'article publié sur lexpress.fr le 21 septembre 2015 « Au cœur d'un foyer expérimental pour le retour au pays des déboutés du droit d'asile »
| [6] « Recommandations de la Coordination française du droit d'asile pour une réforme d'envergure », 17 février 2014
| [7] Au 12 septembre 2016, il existait 25 300 places en Cada sur toute la France, pour 80 075 demandes d'asile en 2015.

| [8] Le rapport 2015 de l'Ofii indique un taux de « présence indue » des déboutés de 7% sur l'ensemble des places de CADA, au 31 décembre 2015.
| [9] Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.
| [10] Voir sur le site de la Fnars « Une nouvelle procédure d'expulsion pour les demandeurs d'asile déboutés », 14 juin 2016

Le 115, fermeture envers et contre les lois

Dans tous les cas, au-delà du délai d'un mois, tous se retrouvent dans la même situation : à la rue. Jusqu'à présent, le recours au 115 était alors souvent la seule solution potentielle – même si elle fonctionnait rarement, à moins d'être dans une configuration bien particulière comme par exemple une famille monoparentale avec enfant de moins de trois ans.

Comme son nom l'indique, l'hébergement d'urgence est une solution temporaire et extrêmement précaire : il s'agit d'une simple mise à l'abri, souvent pour deux ou trois nuitées d'hôtel, avec généralement des déménagements tous les jours en fonction des disponibilités. Malgré cela, un toit est toujours préférable à la rue.

Cependant, en dépit du principe d'accueil inconditionnel énoncé par le Code de l'action sociale et des familles [11], les 115 se sont montrés de plus en plus réticents à accueillir des déboutés, en particulier en Ile-de-France où le manque de places est particulièrement dramatique. « Dans la plupart des cas, l'Etat refuse la prise en charge des personnes déboutées dans le cadre du droit commun, sous prétexte qu'elles n'ont pas vocation à rester », témoignent des assistants sociaux des Cada de Créteil et de Lorient.

Or cette position vient officiellement de faire règle : **par une décision du Conseil d'Etat du 13 juillet 2016 passée inaperçue, l'hébergement d'urgence n'est plus accessible aux personnes présentant une OQTF**, sauf *« en cas de circonstances exceptionnelles, notamment en cas de risque grave pour la santé ou la sécurité d'enfants mineurs ».*

Chez des particuliers : réfugiés bienvenus, déboutés exclus

Il ne reste plus, en dernier recours, que le réseau personnel ou associatif, sachant que chez des parents éloignés ou des compatriotes, souvent eux-mêmes en situation précaire, le risque que ce service se transforme en situation d'exploitation n'est pas exclu. Quant aux associations proposant un hébergement chez des particuliers (telles que JRS, Réfugiés Bienvenue ou Singa [12]), elles sont davantage tournées vers les demandeurs d'asile et les réfugiés statutaires que vers les déboutés, et peuvent imposer (à la demande des familles) d'autres critères d'acceptation plus ou moins tacites liées au sexe, à la religion ou à la composition familiale, ce qui restreint d'autant le nombre de personnes pouvant bénéficier de ces réseaux solidaires. Le 9 août 2016, la Ministre du Logement a d'ailleurs lancé un appel à projets « pour l'hébergement citoyen », destiné à promouvoir les initiatives d'hébergement des réfugiés chez les particuliers. Une fois encore, les personnes déboutées sont exclues du dispositif.

4) L'ACCOMPAGNEMENT SOCIO-JURIDIQUE : ISOLEMENT ET « SYSTÈMES D »

Des portes qui se ferment

Difficile de dresser un tableau général des relais socio-juridiques pour les personnes déboutées tant les réponses se construisent, ou non, au coup par coup. Pour ceux qui bénéficiaient jusque-là d'une place en centre d'accueil, des réseaux peuvent parfois se tisser en amont du départ pour éviter que la personne ou la famille se retrouve complètement isolée. Mais là encore, pour des raisons d'engorgement ou des raisons politiques, **les portes ont tendance à se fermer face au mot « débouté », même celles qui légalement devraient leur être ouvertes.** *« Aujourd'hui, les conseils départementaux posent des restrictions aux services sociaux quant à l'accueil des déboutés du droit d'asile, témoigne l'assistant social du Cada de Lorient. Fort heureusement, certains refusent de s'y plier et acceptent de prendre le relais après nous. » « Même les domiciliations sont devenues complexes,* ajoute Pauline Lizion, *intervenante sociale au Cada de Créteil, parce que les associations sont désormais soumises à des agréments préfectoraux pour les domiciliations administratives, et les préfectures souhaitent le renvoi des déboutés dans leur pays. Du coup, les associations se voient dicter leur conduite, et si elles acceptent de s'occuper de deux ou trois familles de déboutés, c'est en sous-main. »*

Les familles font souvent de gros sacrifices pour maintenir leurs enfants à l'école, dernier lieu parfois d'une vie sociale et dernier relais pour l'accès aux droits. Mais sans ressources ni hébergement, la tâche est là encore ardue. « C'est un cercle vicieux, souligne l'assistant social de Lorient : la possibilité d'accompagnement social dépend de la scolarisation, qui dépend de l'hébergement, qui dépend de l'accompagnement social... ».

[11] Le code de l'action sociale et des familles (CASF) réglemente l'accueil et la prise en charge dans les structures d'urgence de « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale ». Ces personnes ont « accès à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » (article L.345-2-2 CASF).

[12] JRS : Service jésuite des réfugiés. Réfugiés Bienvenue : association créée en 2015 en Ile-de-France pour l'hébergement de demandeurs d'asile chez des particuliers. Singa : association d'aide aux réfugiés

Les associations débordées de demandes

Finalement, quels relais demeurent ? Il reste bien sûr des structures associatives comme la Cimade, le Gisti, le Casp'Etape [13] (pour les familles), le Comede et le CENTRE PRIMO LEVI (pour leurs patients)... ; mais leur nombre et leurs moyens sont très insuffisants pour répondre aux besoins, notamment en termes d'information sur les droits – ne serait-ce que pour expliquer aux personnes qu'elles peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle, donc d'un avocat, pour contester une obligation de quitter le territoire.
Face à cet isolement, les personnes déboutées n'ont plus d'autre choix que d'activer le mode « survie » dans lequel se révèlent souvent de nouvelles forces pour s'en sortir. Juliette Roussel, responsable du Casp'Etapes, parle des « systèmes D » qu'elles développent presque par instinct de survie : *« Certains travaillent malgré l'interdiction (garde d'enfants, bâtiment, ménages...). D'autres ont réussi, avec le temps, à être connus dans l'école ou le collège où un vrai réseau s'est mis en place.* ***Il s'agit d'un public très volontaire et débrouillard – ils ne ratent jamais un rendez-vous et ils parlent souvent très bien français,*** *parce que quand on est débouté, il faut se bouger un peu si l'on veut réussir à survivre. »*

5)
L'ACCÈS AUX SOINS

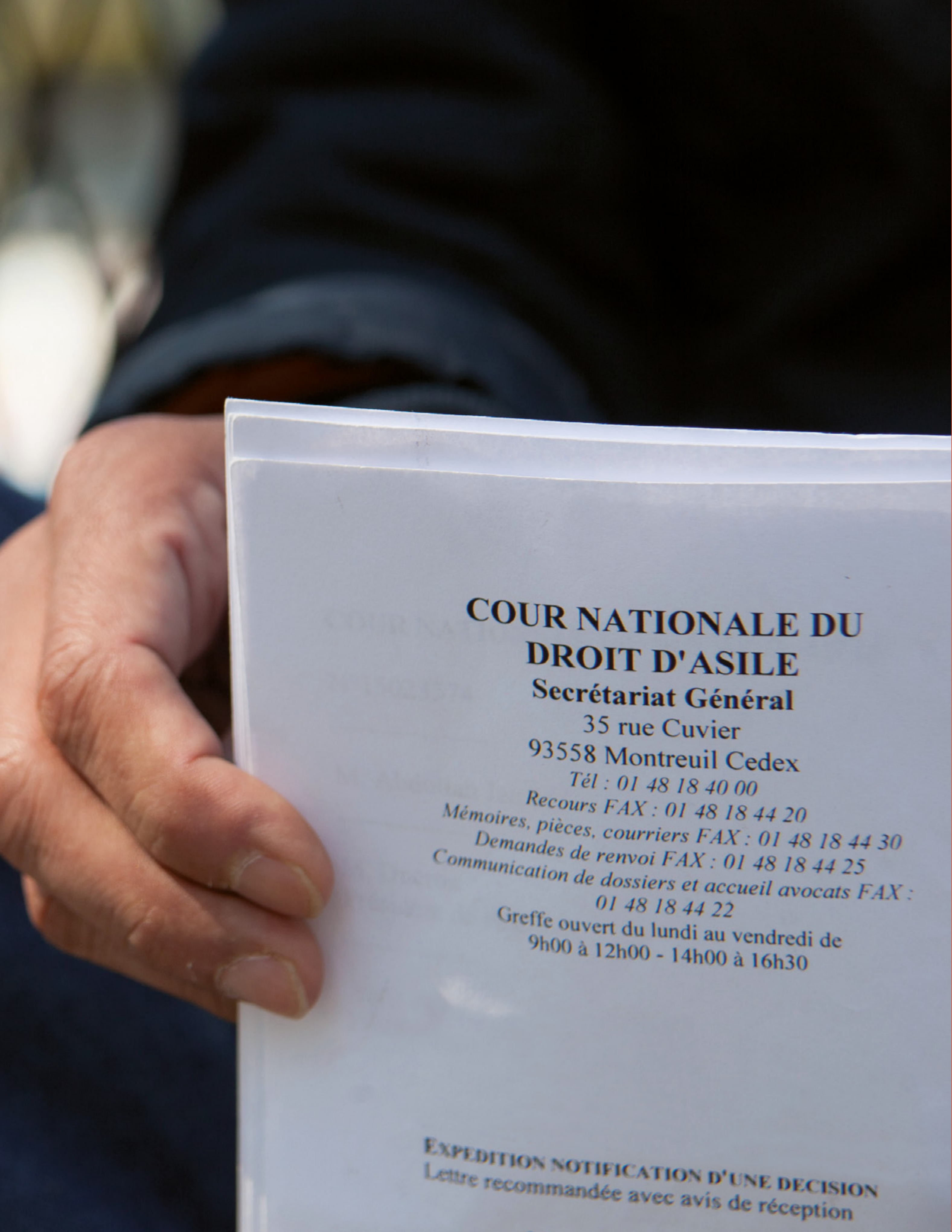
Au cas où la Couverture maladie universelle (CMU) aurait été débloquée pendant l'examen de la demande, elle est interrompue, en cas de rejet de la demande d'asile, à la fin de l'année courante. En principe, les personnes peuvent alors bénéficier de l'Aide médicale d'Etat (AME) ouverte aux étrangers en situation irrégulière, mais dont la couverture médicale est moindre. Dans les faits, le passage de l'une à l'autre est très problématique. Notamment, indique Médecins du Monde, en raison de certaines pratiques des Caisses primaires d'assurance maladie, développées *« en marge de la réglementation »* ; certains réclament des justificatifs *« de manière abusive »* et leurs *« délais d'instruction des dossiers sont particulièrement longs »* [14]. L'absence de domiciliation administrative représente, en outre, un obstacle supplémentaire à l'obtention de l'AME. Ainsi, sur l'ensemble des étrangers en situation irrégulière qui consultent à Médecins du Monde, seuls 8,4 % bénéficient d'une couverture maladie.

En 2014, le Comede (Comité pour la santé des exilés) notait dans son rapport d'activité : *« L'exclusion des soins a continué de sévir parmi les déboutés et sans-papiers, exclus de la sécurité sociale en 1993, de la couverture maladie "universelle" en 1999, puis partiellement de l'Aide médicale Etat résiduelle en 2003 et en 2010, alors que le droit au séjour pour raison médicale a été restreint par le Parlement en 2011, et par les gouvernements successifs depuis 2011. »* Or il s'agit presque exclusivement d'une population pauvre, mal nourrie, sujette à diverses pathologies liées au stress et aux conditions de vie.

Quelques structures associatives telles que le CENTRE PRIMO LEVI accueillent et soignent à titre gracieux les réfugiés victimes de traumatismes, quel que soit leur statut juridique, mais leurs capacités d'accueil sont largement en-deçà des besoins.

[13] Le Casp'Etapes est le service dédié aux familles déboutées du Centre d'action sociale protestant. Il accompagne 70 familles même s'il ne dispose que d'un travailleur social, là où certains Cada disposent d'un travailleur social pour dix personnes.
[14] Rapport de Médecins du Monde, Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la Mission France, 2014




COUR NATIONALE DU
DROIT D'ASILE
Secrétariat Général
35 rue Cuvier
93558 Montreuil Cedex
Tél : 01 48 18 40 00
Recours FAX : 01 48 18 44 20
Mémoires, pièces, courriers FAX : 01 48 18 44 30
Demandes de renvoi FAX : 01 48 18 44 25
Communication de dossiers et accueil avocats FAX :
01 48 18 44 22
Greffe ouvert du lundi au vendredi de
9h00 à 12h00 - 14h00 à 16h30
EXPEDITION NOTIFICATION D'UNE DECISION
Lettre recommandée avec avis de réception

NOS RECOMMANDATIONS

Un droit effectif de réexamen et de recours

Un traitement plus juste des demandes de réexamen

- Un assouplissement des conditions de recevabilité de ces demandes ;
- Un entretien systématique à l'Ofpra,
- Une suppression du juge unique et une audience systématique à la CNDA ;

La création d'une juridiction d'appel et un contrôle effectif des décisions de la CNDA par le Conseil d'Etat.

III

Et après ?

QUAND LA PORTE ADMINISTRATIVE SE REFERME…

QUE RESTE-T-IL DONC COMME PERSPECTIVE D'AVENIR À UNE PERSONNE QUI A ÉTÉ DÉBOUTÉE DU DROIT D'ASILE ET QUI NE PEUT POUR AUTANT PAS RENTRER DANS SON PAYS ? **RETENTER L'ASILE À TOUT PRIX,** C'EST SOUVENT CE QUE VEULENT CES PERSONNES MÊME SI LEURS CHANCES DE RÉUSSITE SONT MINIMES. SINON, ELLES PEUVENT DANS CERTAINES CONDITIONS ÊTRE RÉGULARISÉES POUR D'AUTRES MOTIFS, MAIS ELLES VIVRONT ALORS **SOUS UN STATUT PRÉCAIRE, RAPPELÉES À LEUR CONDITION D'ÉTRANGERS INDÉSIRABLES.**

LA CNDA CONFIRME LE REFUS DE PROTECTION
quatre voies pour faire valoir ses droits

	INTRODUIRE UNE DEMANDE DE RÉEXAMEN	SAISIR LE CONSEIL D'ÉTAT	SAISIR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME	FAIRE UNE DEMANDE DE TITRE DE SÉJOUR PROVISOIRE
CONDITION	• **Fait nouveau**	• Vice de procédure à la CNDA • Représentation par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (honoraires d'avocats très élevés sachant que les chances d'obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle sont quasi nulles)	• Épuisement des voies de recours internes • Violation de la Convention européenne des droits de l'homme	• Avoir pu contester l'OQTF le cas échéant • Coût élevé (300 à 600€) • Conditions variables selon le motif, la situation et la préfecture
CONTRAINTES	• Examen en procédure **accélérée** • Généralement sans entretien à **l'Ofpra** et par un juge unique à la **CNDA**	• Aucune garantie que le pourvoi soit ni examiné dans des délais raisonnables ni véritablement examiné au fond • Non-suspensif	• Non suspensif	• Dépôt de dossier très compliqué (selon les préfectures) • Délais variables selon motif, pouvant atteindre plus d'un an
AVANTAGES	• En théorie, mêmes droits qu'en première demande (droit au séjour, aide financière, centre d'accueil) même s'ils sont difficiles d'accès dans la pratique			• Procédure suspensive
PROBABILITÉ DE RÉUSSITE	**3,4%** (à l'Ofpra)	**2,2%**	• Donnée inconnue (NB : 90% des requêtes déposées, tous motifs confondus, sont jugées irrecevables)	• Donnée inconnue

1) RETENTER L'ASILE, À TOUT PRIX

Une affaire d'honneur et de réhabilitation

Le statut de réfugié, comme cela a été dit précédemment, n'est pas un simple papier administratif : pour beaucoup de ceux qui le sollicitent, sa valeur symbolique représente autant, si ce n'est plus, que les droits qu'il recouvre. Même quand les conditions sont réunies pour pouvoir prétendre à un titre de séjour sous un autre motif (travail, famille, santé…), il n'est pas rare de voir des personnes refuser d'entrer dans ces cases-là et insister pour que leur dossier d'asile soit réexaminé, quitte à se replonger dans des mois de procédures longues et douloureuses (voir l'histoire de Monsieur V. ci-contre). Pourtant, cela n'est pas toujours possible car les conditions de réexamen sont strictes : pour que le dossier ne soit pas jugé irrecevable, il faut disposer d'éléments nouveaux dont la personne a eu connaissance depuis la fin de sa précédente demande d'asile (preuves ou nouveaux événements la concernant elle ou quelqu'un de sa famille).

L'HISTOIRE DE...

***Monsieur V.** est kurde, originaire de Turquie. Ses prises de position à l'encontre de la politique gouvernementale lui ont valu de nombreuses incarcérations, durant lesquelles il a subi des violences et des humiliations quotidiennes. Monsieur V. ne pesait plus que 37kg lorsqu'il a finalement été libéré et qu'il a fui le pays. Malgré les risques qu'il encourt, confirmés par de récentes menaces, les demandes d'asile répétées de Monsieur V. en France n'ont abouti qu'à des rejets.*

Ces rejets successifs le plongent dans la dépression, puis dans la colère. Il a tout perdu en quittant son pays, sa famille et son métier. Le statut de réfugié, dit-il, c'est la seule chose qui lui reste : c'est une question d'honneur. Cinq ans plus tard, il n'a toujours pas l'intention de demander une régularisation, alors qu'il aurait toutes les chances d'obtenir un titre de séjour pour soins. Il continue à souffrir de migraines extrêmement violentes, de douleurs aux pieds, de troubles de la mémoire et de la concentration. Il fait très souvent des cauchemars peuplés de scènes vécues en prison.

A ses yeux, obtenir des papiers sans le statut de réfugié le placerait dans une position de miséreux. Ce serait aussi renoncer à réclamer un acte politique et à faire reconnaître tout ce qui s'est passé avant lui – y compris pour les générations qui l'ont précédé, celles de son père et de son grand-père militants eux aussi.

La demande de réexamen : beaucoup de peine pour peu de chances de réussite

Introduire une demande de réexamen signifie recommencer toute la procédure à zéro, avec toutefois plusieurs différences de traitement susceptibles de nuire à la qualité de l'examen : contrairement aux premières demandes, les réexamens passent à présent automatiquement en procédure accélérée et sont généralement examinés sans entretien à l'Opfra | [1] et depuis la réforme du 29 juillet 2015, par un juge unique à la CNDA. En outre, se procurer et exhiber les preuves des menaces actuelles représente à nouveau un risque pour les proches restés au pays : certains renoncent à faire un réexamen de peur de représailles.

En fin de compte, cela représente beaucoup de peines et d'attente supplémentaire pour une issue plus qu'incertaine : à l'Ofpra, seules 3,4% des demandes de réexamen donnent lieu à une protection | [2]... **Seules quelques personnes ou familles suivies au CENTRE PRIMO LEVI parviennent à obtenir l'asile en réexamen – parfois au bout du 3ème ou 4ème !**

Le Conseil d'Etat et la Cour européenne des droits de l'homme

Dans la procédure d'asile française, il n'existe pas de juridiction d'appel puisque la CNDA statue en première et dernière instance, sans réel contrôle par le Conseil d'Etat. En théorie, la seule possibilité de s'opposer à sa décision, à condition de remplir certaines conditions juridiques très précises, est de saisir le Conseil d'Etat ou la Cour européenne des Droits de l'Homme. Mais les chances de réussite sont plus que minces : ces procédures non-suspensives (c'est-à-dire qui ne suspendent pas la menace d'expulsion) sont particulièrement longues et contraignantes, et la plupart des dossiers finissent par être rejetés pour « irrecevabilité » avant même d'être examinés.

Concernant les pourvois devant le Conseil d'Etat, cela requiert d'importantes ressources dans la mesure où la représentation par un des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, dont les honoraires sont très élevés, est obligatoire ; or les chances d'obtenir le bénéfice de l'aide juridictionnelle, à ce stade, sont quasiment nulles.

Jean-Michel Belorgey fait avec regret le constat que « *le Conseil d'Etat admet moins de 5% des pourvois portant sur des questions d'asile, contre 30 à 35% pour les autres catégories de pourvois* | [3] ». Les chiffres montrent que les chances de voir son pourvoi ne serait-ce qu'admis en cassation s'amenuisent d'année en année. En 2015, sur 623 pourvois, seuls 22 ont été admis en cassation et 14 (soit 2,2%) ont finalement été renvoyés à la CNDA pour qu'elle statue à nouveau | [4].

Concernant les requêtes auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, elles sont gratuites et n'exigent pas, du moins aux premières étapes, de représentation par un avocat. Toutefois, elles ont là encore très peu de chances d'aboutir : 90% des requêtes (tous motifs confondus) sont jugées irrecevables | [5], et seuls quelques dossiers d'asile sont renvoyés chaque année à la CNDA, toujours au motif de violation de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (risques de traitements inhumains ou dégradants impliqués par le refus de l'asile).

| [1] Taux de convocation dans le cas des demandes de réexamen : 8,8% (rapport d'activité 2015 de l'Ofpra)

| [2] Rapport d'activité 2015 de l'Ofpra
| [3] Jean-Michel Belorgey, *Le Droit d'asile*, LGDJ, 2016
| [4] Rapport d'activité 2015 de la CNDA
| [5] « Les critères de recevabilité », Conseil de l'Europe / Cour européenne des droits de l'homme, 2015

2)
LA DEMANDE DE TITRE DE SÉJOUR : RISQUES, CONDITIONS ET EFFETS

Un risque à prendre ou à laisser

En fin de compte, la personne qui n'a pas de preuves matérielles d'éléments nouveaux pour faire réexaminer sa demande d'asile n'a pas réellement d'autre choix que de renoncer à ce statut. **L'ironie de ce système fait qu'à ce stade, elle a finalement plus de chances d'obtenir un titre de séjour provisoire sous d'autres motifs que celui qui l'a réellement poussée à fuir son pays.** Le problème est que les exigences de cette procédure vont l'amener à prendre des risques et peuvent entraîner une aggravation de sa situation. En effet, pour faire cette demande, il est indispensable de présenter un passeport, ce que la plupart des personnes n'ont pas (cf partie I 5). Or pour une personne qui a été persécutée dans son pays, se rendre dans son ambassade signifie réapparaître dans les fichiers de l'Etat qu'on a fui et se voir éventuellement menacé à nouveau, jusque dans le pays d' « accueil ». *« Les patients du CENTRE PRIMO LEVI redoutent de faire cette démarche »,* témoigne la juriste Aurélia Malhou. Entre ce risque et celui d'être expulsé, cependant, le choix se fait vite. *« Lorsque nous le pouvons, nous les accompagnons pour les rassurer et les aider à ce que ce soit le plus rapide possible. »*

Les conditions d'obtention

Si la personne a reçu une obligation de quitter le territoire français, elle doit d'abord réussir à la contester auprès du tribunal administratif. Les autres conditions à remplir dépendent du type de titre de séjour sollicité. Pour des personnes ayant ce type de parcours, les quatre principaux motifs généralement invoqués sont les suivants :

- le motif « intégration en France », pour les familles qui peuvent attester de plus de 5 ans de résidence en France et de plus de 3 ans de scolarisation de leurs enfants ;
- le motif « soins », pour les étrangers « dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner des conséquences d'une exceptionnelle gravité, et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié [6] ». L'obtention de cette carte de séjour nécessite l'avis d'un médecin de l'Agence régionale de santé ;
- le motif « travail », pour les personnes disposant d'une promesse d'embauche ;
- le motif « famille », pour les parents d'enfants nés en France ou les conjoints de Français.

Pour obtenir l'un de ces précieux titres, chaque démarche peut être en soi un parcours du combattant : réunir les pièces demandées ; obtenir un rendez-vous à la préfecture (opération qui se fait de plus en plus souvent par Internet, la prise de rendez-vous en ligne dans certaines préfectures n'étant ouverte que pour certaines catégories de personnes et qu'à certains créneaux non annoncés à l'avance, comme par exemple le mardi de 15h à 16h ou le dimanche à minuit) ; obtenir le dépôt du dossier ; obtenir que le dossier ne soit pas perdu ; obtenir une réponse... Assurance, patience et persévérance sont des conditions *sine qua non* pour arriver au bout de ce nouveau labyrinthe, et nombreux sont ceux qui, fatigués, désorientés, ne parlant pas assez le français pour se débrouiller tout seuls, n'y parviennent pas.

La carte de séjour pour soins

« Aussi absurde que cela puisse paraître, une personne qui a été déboutée du droit d'asile peut se voir attribuer une carte de séjour pour des soins en lien avec les violences (politiques) subies dans son pays... Par conséquent, contrairement aux autres motifs de demandes de titres de séjour, c'est – dans une moindre mesure que le statut de réfugié – une forme de reconnaissance des sévices subis. L'idée que la France accepte de prendre soin d'eux, et donc d'une certaine façon de les protéger, est vécue de façon positive par les patients qui obtiennent cette carte », témoigne Aurélia Malhou, juriste au CENTRE PRIMO LEVI. Mais le principe de ce titre de séjour cache une autre absurdité, autrement plus problématique : en imposant la condition d'un mauvais état de santé comme critère de renouvellement du titre de séjour, elle condamne en quelque sorte à rester malade pour pouvoir rester en sécurité en France : comment alors sortir du statut de victime et de malade ?

Une bouffée d'oxygène, mais pour combien de temps ?

Même si ça n'est pas, symboliquement, aussi réparateur que le statut de réfugié, obtenir ce type de titre de séjour apporte indéniablement une bouffée d'oxygène après une période prolongée de troubles, de pertes, d'instabilité et

[6] Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Article L313-11

d'attente. La menace d'expulsion est suspendue, les dispositifs de santé, d'accompagnement, d'hébergement et même de logement redeviennent accessibles et le droit au travail est cette fois-ci bel et bien garanti. Les effets sur les patients du CENTRE PRIMO LEVI sont immédiats : le soulagement se fait sentir et les symptômes de stress s'atténuent. C'est le début d'une nouvelle phase de leur vie : celle de la reconstruction.

Le répit est cependant partiel et surtout temporaire. Là où le statut de réfugié est valable 10 ans, le titre de séjour, quel qu'en soit le motif, ne l'est que pendant 1 an, renouvelable ensuite sous certaines conditions pour une durée de deux ans (au lieu d'un, depuis la réforme du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers). Il faut donc régulièrement refaire les démarches auprès de la préfecture, sans avoir jamais la certitude que son titre sera renouvelé. Ce qu'offrent ces titres de séjour, c'est certes une possibilité de sortir de l'extrême précarité, mais c'est malgré tout **une vie faite de démarches administratives pesantes qui ramènent chaque fois la personne à son statut d'étranger indésirable.**

3) LE NON-CHOIX DE LA CLANDESTINITÉ

Pour les personnes déboutées du droit d'asile qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays et qui ne remplissent pas les conditions du réexamen ou de la carte de séjour temporaire, il ne reste que l'option « clandestinité », avec tous les renoncements et les conséquences que cela implique : perte d'identité, réunification familiale quasi-impossible, renoncement à retrouver un statut social, menace constante de contrôle, d'enfermement et d'expulsion, risque d'exploitation… Sans parler des conséquences sur l'économie française (en 2015, le manque à gagner pour l'Etat français correspondant au montant des cotisations chômage, des retraites complémentaires et des maladies non payées par les immigrés clandestins s'élèverait à 6, voire 7 milliards et demi d'euros | [7]).
Une personne qui a été victime de torture ou d'autres formes de violences politiques dans son pays d'origine ne peut pas vivre clandestinement comme le ferait un migrant économique : l'enjeu et la crainte d'être expulsé est souvent trop forte pour tenter, malgré l'interdiction, de travailler et d'avoir un semblant d'existence « normale ». « J'ai eu un patient qui, après avoir été débouté du droit d'asile, était resté irrégulièrement pendant 25 ans, témoigne Omar Guerrero, psychologue clinicien au CENTRE PRIMO LEVI. Il ne sortait jamais, ne connaissait presque personne, à part les gens qui acceptaient de l'héberger et qui finissaient toujours pas le chasser. » Ce Monsieur, pris dans un cercle vicieux créé par la peur et l'isolement, a finalement été orienté vers le CENTRE PRIMO LEVI qui l'a aidé à sortir de ce cercle et à obtenir un titre de séjour. Au-delà de ses effets dévastateurs sur les personnes, ce type d'existence accroît considérablement leur vulnérabilité et les expose d'autant plus aux différents risques d'exploitation. *« C'est ce qui est arrivé à une de mes patientes, qui occupait un très haut poste politique dans son pays,* témoigne encore Omar Guerrero. *Les compatriotes chez qui elle vivait en banlieue parisienne ont commencé par lui demander de garder leurs enfants le temps d'une soirée, puis plus régulièrement, puis lui ont progressivement «confié» le ménage et d'autres tâches domestiques. La tension est montée, et elle a décidé de claquer la porte. Mais pour aller où ? »*

À SAVOIR

QUE SONT DEVENUS LES 128 PATIENTS DU CENTRE PRIMO LEVI QUI ONT ÉTÉ DÉBOUTÉS DU DROIT D'ASILE ?

27
ONT OBTENU LE STATUT EN RÉEXAMEN (PARFOIS AU BOUT DE PLUSIEURS RÉEXAMENS)

57
ONT UN TITRE DE SÉJOUR

2
SONT EN COURS DE RÉEXAMEN

12
SONT EN COURS DE DEMANDE DE TITRE DE SÉJOUR

(Nous n'avons pas l'information concernant les 30 autres)

| [7] Etude de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale datée d'avril 206

Remerciements

A toutes les personnes qui ont accepté d'être interviewées dans le cadre de la préparation de ce rapport :

Jean-Michel Belorgey, ancien Président de section à la CNDA, actuel Président de la Commission centrale d'aide sociale et membre du Conseil d'Etat
Jacques Chabrun, ancien président de section à la CNDA, conseiller-maître honoraire de la Cour des Comptes depuis 2004
Armando Cote, psychologue clinicien au CENTRE PRIMO LEVI
Juliette Delaplace, chargée de mission « Réfugiés, migrants – Enfance, familles » à la Fnars
Isabelle Dely, juge à la CNDA
Helena D'Elia, psychologue clinicienne au CENTRE PRIMO LEVI
Virginie Dusen, avocate du Barreau de Paris
Nathalie Ferré, Gisti
Omar Guerrero, psychologue clinicien au CENTRE PRIMO LEVI
Fanny Guillier, juriste au Cada de Paris - FTDA
Pauline Lizion, chef de service du Cada de Créteil
Tanh Le Luong, directrice du pôle santé de l'Ofii
Caroline Maillary, Gisti
Aurélia Malhou, juriste au CENTRE PRIMO LEVI
Julia Masson, psychologue sociale à Osiris
Elisabeth Murcia, intervenante sociale au Cada Nord 77
Ingrid Normand, cheffe du service des affaires internationales et européennes de l'Ofii
Beatrice Patsalides Hofmann, psychologue clinicienne au CENTRE PRIMO LEVI
Elise Pic, psychologue clinicienne indépendante
Serge Portelli, magistrat, président de chambre près la Cour d'appel de Versailles
Juliette Roussel, responsable du service réfugiés et du Casp'étape au sein du Casp Buzenval
Jean-Marc Sirejols, directeur du Cada de Paris - FTDA
Cada de Lorient

Ainsi qu'à **Claudine Claux, Ilana Lachkar, Marie Asselin, Catherine Herszberg, Antoine Ricard, Julien Roirant et Esther Splindler** pour leur précieuse aide dans la réalisation de ce rapport.

Comité de rédaction : *Sibel Agrali, Aurélia Malhou, Eléonore Morel et Joséphine Vuillard*
Rédaction et visualisation des données : *Joséphine Vuillard*
Conception graphique et maquette : © *Mathilde Bardel 2016 - www.creations-d-utilite-publique.fr*
Photographies : © *Marie Asselin 2016*
Impression : *Imprimerie Jean-Bernard*
Achevé d'imprimer en novembre 2016

LE | **CENTRE PRIMO LEVI**
VIVRE APRÈS LA TORTURE

… **TIRE LA SONNETTE D'ALARME** SUR UNE SITUATION QUI PLACE LA FRANCE EN CONTRADICTION AVEC LES VALEURS D'ASILE QU'ELLE PROFESSE. FORT DE SON EXPÉRIENCE, **IL FORMULE UNE LISTE DE RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES POUVOIRS PUBLICS** AFIN QUE LES SURVIVANTS DE LA TORTURE ET DE LA VIOLENCE POLITIQUE SOIENT RECONNUS EN TANT QUE TELS ET QUE LA PROTECTION QUI LEUR EST DUE LEUR SOIT GARANTIE.

Depuis plus de vingt ans, le CENTRE PRIMO LEVI a accueilli et soigné près de 4000 personnes : hommes, femmes et enfants victimes de la torture et de la violence politique réfugiés en France. L'association forme également les professionnels extérieurs en lien avec ce public et mène des actions de sensibilisation à tous les niveaux de la société en faveur de sa prise en charge.

CONTACTEZ-NOUS : 107, avenue Parmentier 75011 Paris | 01 43 14 88 50 |
primolevi@primolevi.org | Retrouvez-nous | Faites un don | www.primolevi.org